




3 1761 11650324 4



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116503244>



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Foreign
Affairs**

**Affaires
étrangères**

Chairman:
The Honourable GERALD R. OTTENHEIMER

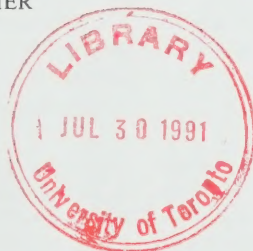
Président:
L'honorable GERALD R. OTTENHEIMER

Thursday, June 20, 1991

Le jeudi 20 juin 1991

Issue No. 1
**Organization Meeting and
First and only Proceeding on:**

Fascicule n° 1
**Séance d'organisation et
Premier et seul fascicule concernant:**



Bill S-2, An Act to implement conventions between Canada and Finland, Canada and the Czech and Slovak Federal Republic and Canada and the United Mexican States for the avoidance of double taxation with respect to income tax and the prevention of fiscal evasion and a convention between Canada and the United Mexican States for the exchange of information with respect to taxes

Le Projet de loi S-2, Loi de mise en œuvre des conventions conclues entre le Canada et la Finlande, le Canada et la République fédérative tchèque et slovaque et le Canada et les États-Unis mexicains en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et d'une convention conclue entre le Canada et les États-Unis mexicains sur l'échange de renseignements en matière fiscale

FIRST REPORT OF THE COMMITTEE

PREMIER RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable Gerald Ottenheimer, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	*Murray, P.C.
Bolduc	(or Doody)
Carney	Ottenheimer
Cogger	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C.	Waters
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable Gerald Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Atkins	*Murray, c.p.
Bolduc	(ou Doody)
Carney	Ottenheimer
Cogger	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p.	Waters
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)



Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, May 30, 1991:

"With leave of the Senate,

The Bill S-2, An Act to implement conventions between Canada and Finland, Canada and the Czech and Slovak Federal Republic and Canada and the United Mexican States for the avoidance of double taxation with respect to income tax and the prevention of fiscal evasion and a convention between Canada and the United Mexican States for the exchange of information with respect to taxes, was deemed to have been read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division."

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 30 mai 1991:

«Avec la permission du Sénat.

Le Projet de loi S-2, Loi de mise en œuvre des conventions conclues entre le Canada et la Finlande, le Canada et la République fédérative tchèque et slovaque et le Canada et les États-Unis mexicains en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et d'une convention conclue entre le Canada et les États-Unis mexicains sur l'échange de renseignements en matière fiscale, est réputé lu une deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 20, 1991

(1)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 9:00 a.m. this day for the purpose of organization pursuant to Rule 69.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Bolduc, Carney, Ottenheimer and Roblin. (5)

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of Finance:

From the Tax Policy and Legislation Branch:

Dan MacIntosh, Assistant Director and

Christine Savage, Special Advisor, Tax Treaty Section.

The Clerk presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Roblin moved,—That the Honourable Senator Ottenheimer be elected Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The elected Chairperson was invited by the Clerk of the Committee to take the Chair.

The Honourable Senator Bolduc moved—That the Committee print 1,000 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence*.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, May 30, 1991, proceeded to consider Bill S-2, An Act to implement conventions between Canada and Finland, Canada and the Czech and Slovak Federal Republic and Canada and the United Mexican States for the avoidance of double taxation with respect to income tax and the prevention of fiscal evasion and a convention between Canada and the United Mexican States for the exchange of information with respect to taxes.

Christine Savage made a statement and, together with the other witness, answered questions.

The Honourable Senator Carney moved,—That Bill S-2 be reported back to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 9:35 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Nicole McMillan

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 JUIN 1991

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 9 heures, pour tenir sa séance d'organisation, conformément à l'article 69 du Règlement.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bolduc, Carney, Ottenheimer et Roblin. (5)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère des Finances:

De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt:

Dan MacIntosh, directeur adjoint et

Christine Savage, conseillère spéciale, Conventions fiscales.

Le greffier du Comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Roblin propose que l'honorable sénateur Ottenheimer soit élu président du Comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité invite le président élu à prendre place au fauteuil.

L'honorable sénateur Bolduc propose que le Comité fasse imprimer 1 000 exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages*.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 30 mai 1991, le Comité entreprend l'étude du projet de loi S-2, Loi de mise en oeuvre des conventions conclues entre le Canada et la Finlande, le Canada et la République fédérative tchèque et slovaque et le Canada et les États-Unis mexicains en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et d'une convention conclue entre le Canada et les États-Unis mexicains sur l'échange de renseignements en matière fiscale.

Christine Savage fait une déclaration et répond aux questions en collaboration avec l'autre témoin.

L'honorable sénateur Carney propose qu'il soit fait rapport du projet de loi S-2 sans amendement.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 9 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, June 20, 1991

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

FIRST REPORT

Your Committee to which was referred the Bill S-2, An Act to implement conventions between Canada and Finland, Canada and the Czech and Slovak Federal Republic and Canada and the United Mexican States for the avoidance of double taxation with respect to income tax and the prevention of fiscal evasion and a convention between Canada and the United Mexican States for the exchange of information with respect to taxes, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 30, 1991, examined the said Bill and has agreed to report the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

GERALD R. OTTENHEIMER

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 20 juin 1991

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité auquel a été déposé le Projet de loi S-2, Loi de mise en œuvre des conventions conclues entre le Canada et la Finlande, le Canada et la République fédérative tchèque et slovaque et le Canada et les États-Unis mexicains en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et d'une convention conclue entre le Canada et les États-Unis mexicains sur l'échange de renseignements en matière fiscale, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 30 mai 1991, étudié ledit projet de loi et a convenu d'en faire rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 20, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 9:00 a.m. to organize the activities of the committee and to give consideration to Bill S-2, to implement conventions between Canada and Finland, Canada and the Czech and Slovak Federal Republic and Canada and the United Mexican States for the avoidance of double taxation with respect to income tax and the prevention of fiscal evasion and a convention between Canada and the United Mexican States for the exchange of information with respect to taxes.

Ms. Nicole McMillan, Clerk of the Committee: Honourable senators, the first item of business this morning is to elect a chairman of this committee. I am ready to receive motions to that effect.

Senator Roblin: I nomination Senator Ottenheimer.

The Chairman: Thank you, Senator Roblin. Are there any other motions from the floor? It is moved by Senator Roblin that Senator Ottenheimer be elected chairman of this committee. Is it the pleasure of the committee to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Clerk of the Committee: I declare the motion carried and invite Senator Ottenheimer to take the chair.

Hon. Gerald R. Ottenheimer (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Thank you, Madam Clerk, colleagues. The bill before us today is Bill S-2. We have two officials from the Department of Finance who are available to give a brief explanation of the bill and to answer our questions. I understand Senator Roblin has to leave early, and for that reason he is hoping to be recognized early. Senator Roblin?

Senator Roblin: Thank you, Mr. Chairman. I have two points I would like to bring up before the committee. The first has to do with the subject of defence. As members of this committee will know, in former times there was a subcommittee of this committee which handled matters of defence when it was a burning topic.

After a while, that subcommittee was transformed into a special select committee which studied the question of defence for a term, made a number of reports to the Senate and, at the completion of its business, was automatically dissolved. However, in view of the changes that are taking place in NATO, which is one of the most serious concerns with respect to foreign affairs before us now, it has seemed to some senators that the subject of defence was ripe for further consideration. In fact, there was a debate in the chamber recently wherein that was the topic of discussion. If I remember correctly, the question of a special committee for defence, or the question of a subcommittee of this committee to look after defence, was discussed at that time.

Therefore, I would like this committee to take up the question as to whether or not we should look into defence. If it is

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 20 juin 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 heures pour organiser les activités du comité et étudier le projet de loi S-2, Loi de mise en oeuvre des conventions conclues entre le Canada et la Finlande, le Canada et la République fédérative tchèque et slovaque et le Canada et les États-Unis mexicains en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et d'une convention conclue entre le Canada et les États-Unis mexicains sur l'échange de renseignements en matière fiscale.

M^{me} Nicole McMillan, greffière du comité: Honorables sénateurs, ce matin, vous devez commencer par élire le président du comité. Je suis prête à recevoir des motions en ce sens.

Le sénateur Roblin: Je présente la candidature du sénateur Ottenheimer.

Le président: Merci, sénateur Roblin. Avez-vous d'autres motions à proposer? Le sénateur Roblin propose que le sénateur Ottenheimer soit élu président du comité. Plaît-il au comité d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

La greffière du comité: Je déclare la motion adoptée et j'invite le sénateur Ottenheimer à occuper le fauteuil.

L'hon. Gerald R. Ottenheimer (président) occupe le fauteuil.

Le président: Merci, madame la greffière et chers collègues. Nous devons étudier aujourd'hui le projet de loi S-2. Deux représentants du ministère des Finances sont là pour nous expliquer brièvement sa teneur et répondre à nos questions. Je crois que le sénateur Roblin doit partir de bonne heure et qu'il souhaiterait donc avoir la parole tout de suite. Sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Merci, monsieur le président. J'ai deux questions à soulever. La première concerne la défense. Comme vous le savez, nous avions avant un sous-comité qui s'occupait de la défense lorsqu'il s'agissait d'un sujet brûlant.

Au bout d'un certain temps, ce sous-comité a été transformé en un comité spécial qui, pendant la durée de son mandat, a examiné les questions touchant la défense et a présenté plusieurs rapports au Sénat, après quoi il a été automatiquement dissout. Néanmoins, étant donné les changements qui surviennent actuellement au sein de l'OTAN et qui constituent l'un des principaux problèmes de l'heure en ce qui concerne les affaires étrangères, certains sénateurs ont jugé nécessaire de se pencher de nouveau sur la défense. En fait, cette question a récemment fait l'objet d'un débat à la Chambre. Si je me souviens bien, on a alors envisagé la possibilité de créer un comité spécial de la défense ou un sous-comité de notre comité spécialement chargé de cette question.

Je voudrais donc que nous examinions s'il y a lieu ou non de nous pencher sur le sujet de la défense. Si nous décidons que

[Text]

decided that we should do so, then the question as to how that study is to be undertaken comes up. One possibility is that it should be through a subcommittee of this committee itself. I think there is some merit in that proposal.

However, if that suggestion is adopted by the committee, we would have to increase our membership, otherwise there would not be enough people to go around, and to do the job properly. What happened last time, as I recall, was that the striking committee was increased from 12 to 18. Six more people were added so that the subcommittee on defence would have adequate personnel to discharge its responsibilities.

If the committee does not like that idea, then the other proposition is that there should be a special select committee on defence. Perhaps we should make up our minds as to whether we want to report on these questions to the chamber. I place issue before the committee and hope that it will be discussed at an early date. The question of NATO and of defence is, of course, red hot in terms of political action. If we are to have any serious input into the matter, it seems to me that the question of defence has to be tackled promptly.

That is point number one. The second point I would like to make is that we are fortunate in this committee in having as one of our fellow members Senator Carney who is a former Minister of International Trade. I am not sure, Senator Carney, if that was your correct title, but that is certainly what you were doing.

Senator Carney: That is right.

Senator Roblin: In view of the fact that the free trade agreement with Mexico is certainly a current issue in Canada, we are fortunate in having as a member on this committee a former minister who is versed in that particular aspect of international economics. I do not know to what special use we can put Senator Carney's experience, but I hope we can find some way of enlisting her active interest in this question of the free trade agreement with Mexico.

Those are the two points I wished to make, Mr. Chairman, and I am grateful to the committee for giving me a chance to raise them at this early date.

Senator Carney: I would like to thank Senator Roblin for his remarks and his confidence. In discussing this matter with several senators, I believe it might be useful if I did chair a subcommittee on the NAFTA. We could meet from time to time to monitor progress and then report to this committee when the committee is addressing these issues.

These negotiations are to proceed throughout the summer and the fall and, depending on what happens in the Uruguay round, they may not conclude until towards the end of the year or the spring. I believe that is the timeframe that Mr. Wilson is looking at.

Therefore, the suggestion is that I should head a small group that would meet just to monitor the developments and report to this committee. This committee can then decide when it wishes to address the whole issue. I have met with John Weekes, our chief negotiator, who has reviewed the objectives of NAFTA with me. I have the advantage of having been the

[Traduction]

oui, il s'agira d'établir comment nous allons entreprendre cette étude. Nous pourrions former un sous-comité. Cette proposition présente certains avantages.

Si le comité est d'accord, il faudrait que nous recrutions d'autres membres. Autrement, nous ne serions pas assez nombreux pour faire du bon travail. La dernière fois, le nombre des membres du comité a été porté de 12 à 18. Nous en avons ajouté six afin que le sous-comité de la défense soit suffisamment nombreux pour s'acquitter de ses responsabilités.

Si cette idée ne plaît pas au comité, nous pourrions constituer un comité spécial sur la défense. Peut-être pourrions-nous décider si nous ferons ou non rapport de ces questions à la Chambre. Je sou mets la question au comité en espérant qu'on en discutera prochainement. L'OTAN et la défense sont évidemment des sujets brûlants sur le plan de l'action politique. Si nous voulons vraiment avoir notre mot à dire, je crois qu'il faudrait s'attaquer rapidement à la question de la défense.

Voilà la première chose que j'avais à dire. En deuxième lieu, je voudrais souligner que nous avons la chance d'avoir parmi nous le sénateur Carney, qui a déjà été ministre du Commerce extérieur. Je ne sais pas trop si c'était votre titre exact, sénateur Carney, mais c'est certainement ce que vous faisiez.

Le sénateur Carney: En effet.

Le sénateur Roblin: Étant donné que l'accord de libre-échange avec le Mexique est un sujet d'actualité au Canada, nous avons la chance de compter parmi nous une ancienne ministre très ferrée sur cet aspect de l'économie internationale. Je ne sais pas exactement comment nous pourrions utiliser l'expérience du sénateur Carney, mais j'espère que nous trouverons un moyen de profiter de l'intérêt qu'elle porte à l'accord de libre-échange avec le Mexique.

Voilà les deux choses que j'avais à dire, monsieur le président, et je remercie le comité de m'avoir permis d'en parler tout de suite.

Le sénateur Carney: Je tiens à remercier le sénateur Roblin de ses propos et de la confiance qu'il me témoigne. J'en ai discuté avec plusieurs sénateurs et je crois que je pourrais utilement présider un sous-comité sur l'ALENA. Nous pourrions nous réunir régulièrement pour suivre la progression de ce dossier et faire ensuite rapport au comité lorsqu'il se penchera sur ces questions.

Les négociations doivent se dérouler pendant tout l'été et l'automne et, selon ce qui se passera en Uruguay, elles ne se termineront peut-être pas avant la fin de l'année ou le printemps prochain. Voilà, je crois, le calendrier que M. Wilson envisage.

Par conséquent, je pourrais diriger un petit groupe qui se réunirait seulement pour suivre l'évolution de la situation et en faire rapport au comité. Le comité pourra ensuite décider d'examiner ou non l'ensemble de la question. J'ai rencontré John Weekes, notre négociateur en chef qui a passé en revue avec moi les objectifs de l'ALENA. J'ai l'avantage d'avoir été

[Text]

minister responsible for international trade at the time of the negotiations of the FTA. I was also, of course, the minister who took the GATT mandate through cabinet.

With that background, I believe I can be useful. There are others, of course, in the caucus of both parties as well as independents who would have specific knowledge of such things as agriculture who would be very useful to this committee as well.

Senator Atkins: Does the mandate of this committee go from one Parliament to another? If you recall, this committee has been given the responsibility to track the free trade agreement which would fall right in line with what you were doing, Senator Carney. That has been a continuing process. I am assuming that, although we are into a new Parliament, that still is the case.

Senator Roblin: I hesitate to pose as an expert on these matters. My impression is that we need a new mandate. Perhaps the steering committee could develop a new mandate which might include some of the things we have discussed this morning and, once that mandate is approved by the committee, we could then ask the Senate to concur.

The Chairman: The clerk assures me that that is correct, that with a new session, the previous mandate is no longer operative and therefore the committee will need a mandate from the Senate with respect to its specific tasks. Of course, we should all bear in mind that this is an unusual composition for a meeting of a standing committee because of the opposition policy of boycotting the meeting. It is my understanding that the government was and is willing for the opposition senator who was chairman in the last session to be chairman in this session. However, since the opposition are boycotting the Committee and Bill S-2 requires consideration by the committee, that is the reason we are sitting. At least that is my understanding.

Senator Atkins: To follow up on my previous comment, I think it is important for Senator Carney to know that in the last Parliament the number one priority of this committee was free trade. When I sat on this committee, almost 80 per cent of its time was devoted to this matter.

Senator Roblin: It was Senator MacEachen's mandate that we were following.

Senator Bolduc: Referring back to one of the last sessions we had in March or April, we discussed the future of the committee and the various possibilities of inquiry including, of course, the trilateral proposition with Mexico and the United States, and also something about NATO, and we had a few other subjects.

Senator Roblin: Yes, universal trade.

Senator Bolduc: Yes, something called globalization.

The Chairman: There was supposed to be a paper produced on globalization, but presumably that has not yet been prepared.

Before we get to a discussion of Bill S-2,—and bearing in mind that the Senate sits at 10.00—I think we should be cog-

[Traduction]

la ministre chargée du Commerce extérieur à l'époque où nous avons négocié l'ALE. Bien sûr, j'assumais également la responsabilité du GATT au cabinet.

Je crois que mon expérience peut vous être utile. Bien entendu, d'autres membres du caucus des deux partis et des indépendants possèdent également des connaissances qui pourraient être très utiles au comité, dans le domaine de l'agriculture, par exemple.

Le sénateur Atkins: Le mandat de notre comité est-il le même d'une législature à l'autre? N'oubliez pas que nous avons été chargés d'examiner l'accord de libre-échange, ce qui entre tout à fait dans vos cordes, sénateur Carney. Nous nous sommes livrés là à un examen suivi. Nous avons entamé une nouvelle législature, mais je suppose que notre mandat reste le même.

Le sénateur Roblin: Je ne suis pas expert en la matière, mais j'ai l'impression que nous avons besoin d'un nouveau mandat. Le comité directeur pourrait peut-être élaborer un nouveau mandat incluant certaines des questions dont nous avons parlé ce matin et, une fois que le comité l'aura approuvé, il pourrait le soumettre à l'approbation du Sénat.

Le président: La greffière m'assure qu'en effet, lorsqu'une nouvelle session début, l'ancien mandat s'éteint et que le comité a besoin d'obtenir du Sénat un nouveau mandat pour remplir ses fonctions. N'oubliez pas non plus que ce n'est pas là une composition habituelle pour un comité permanent étant donné que l'opposition a pour politique de boycotter les réunions. Je crois que le gouvernement voulait et désire toujours que le sénateur de l'opposition qui présidait le comité lors de la dernière session préside de nouveau le comité, mais si nous siégeons c'est parce que l'opposition le boycotte et que le projet de loi S-2 doit être étudié par le comité. Voilà au moins comment je vois les choses.

Le sénateur Atkins: Je crois important de signaler au sénateur Carney que, lors de la dernière législature, le libre-échange constituait la première priorité de notre comité. Nous avons consacré près de 80 p. 100 de notre temps à cette question.

Le sénateur Roblin: Nous suivions le mandat du sénateur MacEachen.

Le sénateur Bolduc: A l'une de nos dernières réunions de mars ou d'avril, nous avons discuté de l'avenir du comité et des diverses questions que nous pourrions examiner dont, bien sûr, le projet d'accord trilatéral avec le Mexique et les États-Unis ainsi que l'OTAN. Nous avons également proposé quelques autres sujets.

Le sénateur Roblin: Oui, le commerce international.

Le sénateur Bolduc: Oui, quelque chose appelée la globalisation.

Le président: Il devait y avoir un document sur la globalisation. Je suppose qu'il n'a pas été préparé.

Avant que nous ne discutons du projet de loi S-2, et étant donné que le Sénat siège à 10 heures et qu'à part ce projet de

[Text]

nizant of the fact that apart from legislation here, we do not have a mandate in terms of specific areas. I am particularly sensitive to the fact that even the slightest irregularity, even the slightest deviation from what might be the letter of the regulation will be compounded into an offence of high treason. Therefore, I hesitate to do anything which would leave the committee, those of us who are here, myself personally, the party and the government, open to abuse.

I do not think it would be improper for the committee to instruct the clerk, during the course of the summer months, to study and be prepared to report to the committee on possible terms of reference with respect to monitoring NAFTA. She could also examine the various options that might exist with respect to a study of the matter of defence, as outlined by Senator Roblin, and probably do a compilation, if possible, of some discussions which were held months ago on possible areas of study for the committee. One area was eastern Europe and another was NATO. There were numerous suggestions. However, I am inclined to think that if we go beyond that, Senator Carney, we leave ourselves open. I did not realize until now that without a mandate, we leave ourselves open.

Senator Atkins: We talked generally about the European Community, but before the last Parliament ended I think we decided that we would concentrate on one or two countries within that community. We were talking about Germany and one other country, I am not sure which one. But at any rate, all of that is on the record and if you could refer back to it, we could focus where we are at the moment.

Senator Carney: Without holding up the committee meeting, Mr. Chairman, are you then asking the clerk to develop that mandate?

The Chairman: Yes.

Senator Carney: That would include monitoring NAFTA?

The Chairman: Yes. I am proposing that we ask the clerk to prepare for the committee a reference which the committee could then study and, if that subject was agreed to we could then seek from the Senate a mandate to study and report upon the NAFTA arrangements and Canada's interest therein, or something to that effect.

Senator Carney: Since, as I understand it international trade is always within the scope of this committee, I can support that suggestion. My problem is how am I to keep in touch with the negotiators in order to monitor what is happening with NAFTA without the support of this committee?

The Chairman: I think as members of the Foreign Affairs committee of the Senate any of us would have access to departmental—

Senator Carney: Then until such time as a mandate is prepared, I will undertake to monitor—

The Chairman: If you do it in that way, you are doing it on your own, and no one can come back and say that the committee, without a specific mandate from the Senate, undertook to

[Traduction]

loi, nous n'avons pas de mandat précis, je crains que la moindre irrégularité ou le moindre écart au règlement ne soit considéré comme un acte de haute trahison. Par conséquent, j'hésite à faire quoi que ce soit qui puisse attirer des critiques au comité, à ceux d'entre nous qui sont ici, à moi-même, à notre parti et au gouvernement.

Je crois que nous pourrions demander à la greffière de profiter de l'été pour étudier la question et nous préparer un rapport quant au mandat qui pourrait être confié au comité en ce qui concerne l'ALENA et aux diverses options qui s'offrent à nous pour étudier la question de la défense dont le sénateur Roblin a parlé. Peut-être pourrait-elle également compiler les discussions que nous avons eues il y a quelques mois quant aux domaines que le comité pourrait étudier. L'un était l'Europe de l'Est et l'autre l'OTAN. Il y en a beaucoup. Mais j'ai tendance à croire que si nous allons plus loin, sénateur Carney, nous nous exposons aux critiques. Je ne m'étais pas rendu compte jusqu'ici qu'en l'absence de mandat nous nous exposons aux critiques.

Le sénateur Atkins: Nous avons parlé de la Communauté européenne en général, mais avant la fin de la dernière législature, nous avons décidé, je crois, de concentrer notre attention sur un ou deux pays de la CE. Il avait été question de l'Allemagne et d'un autre pays, je ne me souviens plus duquel. Quoi qu'il en soit, tout cela est consigné dans les procès-verbaux et vous pourriez vous y reporter pour que nous sachions où nous en sommes.

Le sénateur Carney: Sans vouloir faire traîner la réunion, monsieur le président, demandez-vous à la greffière d'établir ce mandat?

Le président: Oui.

Le sénateur Carney: Il comprendrait l'examen de l'ALENA?

Le président: Je demanderais à la greffière de préparer un mandat que le comité pourra étudier. Sil l'approuve, il demandera au Sénat de le mandater pour étudier l'ALENA et la participation du Canada à cet accord et présenter un rapport à ce sujet.

Le sénateur Carney: Étant donné que le commerce extérieur fait toujours partie, je crois, du mandat du comité, je suis d'accord avec cette proposition. Néanmoins, je me demande comment je vais pouvoir communiquer avec les négociateurs et surveiller ce qui se passe en ce qui concerne l'ALENA sans l'appui du comité.

Le président: Je suppose qu'en tant que membres du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, nous avons tous accès aux documents...

Le sénateur Carney: En attendant que notre mandat soit prêt, je vais me charger de surveiller...

Le président: Ainsi, si vous agissez seule, personne ne pourra venir reprocher au comité d'avoir agi sans mandat du Sénat. En tant que membre du comité, vous étudierez une question touchant les affaires étrangères sur votre propre initiative.

[Text]

study something. However, as a member of the committee, you are taking your own initiative in a foreign affairs matter.

Senator Carney: I would like to think it was with the support of the committee.

The Chairman: Yes I think that is—

Senator Roblin: I think the chairman is right; we have to walk carefully here.

Senator Carney: I will undertake to carry that brief.

The Chairman: I think I can probably speak for the members of the committee who are here when I say that the committee recognizes Senator Carney's expertise and experience, welcomes her interest and looks forward to hearing from her the results of her consultation during the long, hot summer.

It is not our intention to pass any motions that are not necessary for the actual conduct of the business at hand, but one is necessary, that being the motion to print the committee's proceedings. It has been suggested that 1,000 copies be printed for distribution to senators, MPs and officials. I did not know so many people would want to read our report. Does anyone wish to move authority to print 1,000 copies?

Senator Bolduc: I so move.

The Chairman: The question before the committee is that 1,000 copies be printed for distribution to senators, MPs and officials. Those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We move on now to Bill S-2. We have two officials from the Department of Finance. They are Mr. Dan MacIntosh, who is Assistant Director. I presume that is of tax policy and legislation.

Mr. Dan MacIntosh, Assistant Director, Tax Policy and Legislation: That is correct.

The Chairman: And Ms. Christine Savage, Special Advisor, Tax Treaty Section. We usually ask one, or if necessary both, witnesses to give a brief presentation with respect to the import of the legislation and then senators are free to ask questions. I am not sure how the two of you wish to organize it, but the ball is in your hands.

Ms. Christine Savage, Special Advisor, Tax Treaty Section: Thank you, Mr. Chairman. When Senator Kinsella introduced Bill S-2 for second reading, he provided a very detailed explanation of the role of tax treaties in general and of the specifics of the treaties being considered today. I do not want to repeat what Senator Kinsella said in the chamber but perhaps I could just reiterate that the main purpose of tax treaties is to facilitate international trade and investment. They facilitate these activities by providing clarity and stability with respect to the application of the income tax rules on international flows of income. They also provide mechanisms for preventing double taxation of income flowing between treaty partners, and they provide for a mechanism for settling problems with respect to the application of the treaties.

[Traduction]

Le sénateur Carney: Je préférerais que ce soit avec l'appui du comité.

Le président: Oui, je pense que . . .

Le sénateur Roblin: Le président a raison, nous devons être prudents.

Le sénateur Carney: Je vais me charger de cet examen.

Le président: Je peux probablement dire au nom des membres du comité qui sont ici que le comité apprécie la compétence et l'expérience du sénateur Carney et qu'il a hâte de connaître les résultats des consultations qu'elle fera pendant l'été long et chaud qui nous attend.

Nous n'allons pas adopter de motion dont nous n'avons pas vraiment besoin, mais celle-ci est nécessaire. Il s'agit de la motion proposant d'imprimer les procès-verbaux du comité. On a proposé d'en imprimer 1 000 exemplaires à l'intention des sénateurs, des députés et des fonctionnaires. Je ne sais pas combien de gens voudront lire notre rapport. Quelqu'un désire-t-il proposer l'impression de nos procès-verbaux en 1 000 exemplaires?

Le sénateur Bolduc: Je propose la motion.

Le président: La motion propose au comité de faire imprimer les procès-verbaux en 1 000 exemplaires pour qu'ils soient distribués aux sénateurs, aux députés et aux fonctionnaires. Tous ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous passons maintenant au projet de loi S-2.

Nous avons parmi nous deux fonctionnaires du ministère des Finances. Il s'agit de M. Dan MacIntosh, directeur adjoint. Je suppose que c'est de la Direction de la politique et de la législation de l'impôt.

M. Dan MacIntosh, directeur adjoint, Politique et législation de l'impôt: En effet.

Le président: Et M^{me} Christine Savage, conseiller spécial, Conventions fiscales. Généralement, nous demandons à l'un des témoins et, si nécessaire, aux deux, de nous faire un bref exposé au sujet des répercussions de la loi après quoi les sénateurs sont libres de poser des questions. Je ne sais pas comment vous désirez vous organiser, mais la parole est à vous.

M^{me} Christine Savage, conseiller spécial, Conventions fiscales: Merci, monsieur le président. Quand le sénateur Kinsella a présenté le projet de loi S-2 en deuxième lecture, il a expliqué très en détail le rôle des conventions fiscales en général et les dispositions particulières des traités à l'étude aujourd'hui. Je ne voudrais pas dire ce que le sénateur Kinsella a dit à la Chambre, mais peut-être pourrais-je simplement répéter que le principal objectif des conventions fiscales est de faciliter les échanges et les investissements internationaux. Elles les facilitent en apportant une certaine clarté et une certaine stabilité en ce qui concerne l'application des dispositions fiscales aux revenus internationaux. Elles prévoient également des dispositions permettant d'éviter la double imposition des revenus qui circulent entre les signataires des conventions ainsi qu'un

[Text]

Another aspect of the treaties that is important to Revenue Canada is the provision that allows for the exchange of income tax information between the two countries to help combat tax evasion and avoidance. All of the treaties in the bill before us today generally follow the model double taxation convention supported by the Organization for Economic Co-operation and Development, the OECD. There are some minor variations which are normal to take into account the differences between the taxation systems of the various countries, but generally all of the treaties we are considering today follow the OECD model and the Canadian model.

I would be pleased to answer any questions that you may have on the treaties.

The Chairman: Thank you, Ms. Savage. Senator Atkins?

Senator Atkins: Just out of curiosity, how many people would the treaty between Canada and Finland affect?

Ms. Savage: I do not have numbers.

Senator Atkins: I am not looking for specifics, but generally speaking, what would you say?

Ms. Savage: I have some figures for international trade. I do not have actual numbers of individuals or corporations.

Senator Atkins: I am curious to know whether we are talking about a large number of people or just a few who are affected by these kinds of agreements.

Ms. Savage: With respect to Finland I would think it would be relatively few people. Canadian imports from Finland in 1990 amounted to \$357 million. Exports amounted to \$139 million. So not a large segment of the economy is affected by this treaty.

Senator Bolduc: Do we have something like that with Sweden and Norway?

Ms. Savage: Yes we do. We have treaties with both Sweden and Norway. We have 49 treaties in total.

Senator Bolduc: Is the one with Czechoslovakia the first one with an eastern European country?

Ms. Savage: I believe the one with Czechoslovakia is the first one. We have one with Finland; we have one with Poland. This is the first treaty that we have entered into with Czechoslovakia. We have treaties with, for example, the Soviet Union.

Senator Bolduc: Hungary?

Ms. Savage: The treaty with Hungary is not in force yet. It has not been ratified but it has been negotiated at the official level.

The Chairman: Does this legislation become immediately operative? For example, if it were passed by the Senate and

[Traduction]

mécanisme de règlement des problèmes que suscite l'application de ces conventions.

Un autre aspect des conventions qui revêt beaucoup d'importance pour Revenu Canada est la disposition qui prévoit l'échange de renseignements fiscaux entre les deux pays pour lutter contre l'évasion et l'évitement fiscal. Toutes les conventions énumérées dans le projet de loi à l'étude sont généralement établies sur le modèle des conventions sur la double imposition qu'appuie l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, l'OCDE. Il y a quelques variations mineures qu'il était nécessaire d'apporter pour tenir compte des différences entre les régimes fiscaux des divers pays, mais en général toutes les conventions que nous examinons actuellement sont établies sur le modèle de l'OCDE et le modèle canadien.

Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions au sujet des conventions.

Le président: Merci, madame Savage. Sénateur Atkins?

Le sénateur Atkins: Par simple curiosité, combien de personnes seront touchées par la convention entre le Canada et la Finlande?

M^{me} Savage: Je n'ai pas les chiffres sous la main.

Le sénateur Atkins: Je ne demande pas de chiffres précis, mais quel serait le nombre approximatif?

M^{me} Savage: J'ai quelques chiffres pour le commerce extérieur. Je n'ai pas le nombre exact de particuliers ou de sociétés touchés.

Le sénateur Atkins: Je voudrais savoir si cela touche un grand nombre de gens ou juste quelques personnes.

M^{me} Savage: Pour ce qui est de la Finlande, je suppose que cela vise relativement peu de gens. En 1990, la valeur des produits que le Canada a importés de Finlande se chiffrait à 357 millions de dollars. Nos exportations s'élevaient à 139 millions. Cette convention ne touche donc pas un important secteur de notre économie.

Le sénateur Bolduc: Avons-nous conclu une convention de ce genre avec la Suède et la Norvège?

M^{me} Savage: Oui, nous avons des conventions avec la Suède et la Norvège. Il y a en ça tout.

Le sénateur Bolduc: La convention avec la Tchécoslovaquie est-elle la première que nous signons avec un pays d'Europe de l'Est?

M^{me} Savage: Je crois que c'est en effet la première. Nous en avons signé une avec la Finlande et une autre avec la Pologne. C'est la première convention que nous concluons avec la Tchécoslovaquie. Nous en avons conclu une avec l'Union soviétique par exemple.

Le sénateur Bolduc: Et la Hongrie?

M^{me} Savage: La convention avec la Hongrie n'est pas encore en vigueur. Elle n'a pas été ratifiée, mais elle a été négociée officiellement.

Le président: Ces conventions entreront-elles immédiatement en vigueur? Par exemple, si elles sont adoptées par le

[Text]

given Royal Assent, does it become immediately operative or are there further steps that the executive has to take?

Ms. Sage: Once the bill is passed by both houses there has to be an exchange of instruments of ratification between the treaty partners. The treaty also has to be ratified within the other country. After ratification by both countries then there is an exchange of instruments at the diplomatic or the government level.

Senator Carney: Could you tell me the history of the convention with Mexico? Is this timed to coincide with the negotiation of the North American Free Trade Agreement? Why have we not had this before?

Ms. Sage: Why have we not had a treaty before?

Senator Carney: Yes, Mexico is a trading partner of ours.

Ms. Sage: Mexico has not entered into any tax treaties for a number of years. They have just begun negotiating tax treaties after a long period of inactivity. In late 1989, early 1990, Canada and the United States were the first countries that Mexico approached to discuss income tax treaties. As far as I am aware it was not tied in with the free trade talks at all. With the economic reforms that were occurring in Mexico, they wanted to modernize their tax system and to have more contact and cooperation with other tax administrations in other countries. However, I do not think that it was driven by free trade. It is not my understanding that it was.

Senator Carney: But it will assist future investment flows?

Ms. Sage: Yes, definitely.

Senator Carney: And commercial transactions between the two countries?

Ms. Sage: Yes, because it provides for domestic tax laws in each country to deal with the international investment flows.

Senator Carney: I think that it is very timely.

The Chairman: As a result of this kind of agreement, certain Canadian companies in other countries will not pay taxes that they might otherwise pay. The Canadian government, presumably, will not collect taxes in Canada that it would otherwise collect. It is probably difficult to give me an answer, but is there any way of even guessing at the balance of the Canadian benefit specifically? In other words, Canada loses so much in taxation but Canadian companies do not have a taxation burden in another country that they would otherwise have.

Senator Carney: Are you asking who gains from this?

The Chairman: Exactly.

Senator Carney: Who are the net beneficiaries in this treaty? Which country nets out with more funds—or do you know that?

Ms. Sage: I am sorry; I do not have the answer to that. I can only speculate. With respect to the countries that we are deal-

[Traduction]

Sénat et obtiennent la sanction royale, entreront-elles immédiatement en vigueur ou le gouvernement aura-t-il d'autres mesures à prendre?

M^{me} Savage: Une fois le projet de loi adopté par les deux Chambres, les signataires de la convention doivent échanger des documents de ratification. Il faut également que la convention soit ratifiée dans l'autre pays. Une fois qu'elle a été ratifiée par les deux pays, ces derniers doivent échanger des documents au niveau diplomatique ou gouvernemental.

Le sénateur Carney: Pourriez-vous me parler de la convention avec le Mexique? Est-ce exprès qu'on l'a fait coïncider avec la négociation de l'Accord de libre-échange nord-américain? Pourquoi ne l'avons-nous pas fait avant?

M^{me} Savage: Pourquoi nous n'avons pas de convention avant?

Le sénateur Carney: Oui, étant donné que le Mexique est un de nos partenaires commerciaux.

M^{me} Savage: Le Mexique n'a conclu aucune convention fiscale depuis plusieurs années. Il vient juste de commencer à en négocier après une longue période d'inactivité. Le Canada et les États-Unis sont les premiers pays avec lesquels le Mexique a parlé d'établir des conventions fiscales à la fin de 1989 et au début de 1990. À ma connaissance, cela n'a rien à voir avec les négociations sur le libre-échange. Étant donné les réformes économiques entreprises au Mexique, ce pays voulait moderniser sa fiscalité et coopérer davantage avec le fisc des autres pays. Mais je ne pense pas que ce soit à cause du libre-échange. Je ne le crois pas.

Le sénateur Carney: Mais cela va faciliter la circulation de l'investissement à l'avenir?

M^{me} Savage: Oui, certainement.

Le sénateur Carney: Et les transactions commerciales entre les deux pays?

M^{me} Savage: Oui, étant donné que chaque pays aura des lois fiscales régissant la circulation de l'investissement international.

Le sénateur Carney: Cela tombe à point nommé.

Le président: À la suite de ce genre d'entente, certaines compagnies canadiennes établies à l'étranger ne paieront pas les impôts qu'elles devraient payer autrement. En principe, le gouvernement canadien ne percevra pas les impôts qu'il exigerait en l'absence de convention. Sans doute vous sera-t-il difficile de me répondre, mais est-il possible d'évaluer si, en fin de compte, le Canada va bénéficier de cette mesure? Autrement dit, le Canada perd un certain montant d'impôts, mais les compagnies canadiennes n'auront pas à payer, à l'étranger, des impôts qu'elles devraient acquitter autrement.

Le sénateur Carney: Vous voulez savoir qui en profite?

Le président: Exactement.

Le sénateur Carney: Qui est le bénéficiaire net de cette convention? Quel est le pays qui, en fin de compte, récupère le plus d'argent—le savez-vous?

M^{me} Savage: Je regrette, mais je n'ai pas la réponse à cette question. Je peux seulement supposer qu'étant donné les pays

[Text]

ing with today, I would think that most of the benefit would be to the other countries rather than to Canada. But I am sorry, I do not have figures.

Senator Bolduc: That applies to Canadian corporations who work in Mexico or Czechoslovakia. Is it mostly trade of products or specialized services, for example, engineering and things like that?

Ms. Sage: With respect to Finland, for example, it is mostly raw materials. With respect to Czechoslovakia—I am sorry, I do not have a description of the nature of the trade between Czechoslovakia and Canada. I can certainly obtain that information for you, but I do not know.

The Chairman: I understand that the anticipated treaty with Mexico is different from the others in terms of an exchange of information convention. Is this normal in these kinds of conventions? Is there any specific reason why an exchange of information convention is necessary with Mexico?

Ms. Sage: This is not a normal procedure. As I stated before, Mexico had not negotiated tax agreements with other countries for a number of years. They approached us in early 1989 to negotiate an exchange of information agreement, as they were doing with the United States at that time. However, it was understood that this would just be a forerunner to the negotiation of a full double taxation convention. Therefore, it is abnormal, but the exchange of information convention complements a provision in the double taxation agreement that allows for exchange of information. It is really just an amplification of the exchange of information provision that is in all of our double taxation agreements.

The Chairman: Do any senators have further questions? If not, then I wish to thank the two officials from the Department of Finance, Ms. Savage and Mr. MacIntosh, for appearing here this morning and answering senators' questions.

If there are no further questions, then we will proceed clause by clause through the bill.

Senator Atkins: Is there any point in doing that?

The Chairman: If senators do not regard it necessary to do it clause by clause, then that is fine. The Senate committee then should approve the bill. We will need a motion by an honourable senator that Bill S-2 be reported back to the Senate without amendment.

Senator Carney: I so move that motion.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We shall make that report today.

There being no further business, the meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

dont il est question aujourd'hui, ces derniers profiteront davantage de ces conventions que le Canada. Mais je regrette, je n'ai pas les chiffres sous la main.

Le sénateur Bolduc: Cette convention s'applique aux sociétés canadiennes qui travaillent au Mexique ou en Tchécoslovaquie. Se spécialisent-elles surtout dans le commerce des produits ou des services spécialisés, par exemple, dans l'ingénierie et ce genre de domaines?

M^{me} Savage: Pour ce qui est de la Finlande, par exemple, il s'agit surtout de matières premières. Dans le cas de la Tchécoslovaquie, je regrette, mais je ne sais pas quelle est la nature du commerce entre ce pays et le Canada. Je peux certainement me renseigner, si vous voulez le savoir, mais je ne peux pas vous répondre pour le moment.

Le président: Je crois que la convention avec le Mexique différerait des autres en ce qui concerne l'échange de renseignements. Est-ce une disposition courante dans ce genre de convention? Est-ce pour une raison particulière qu'on a jugé bon de conclure avec le Mexique une convention sur l'échange de renseignements?

M^{me} Savage: Ce n'est pas chose courante. Comme je l'ai déjà dit, le Mexique n'avait pas négocié d'entente fiscale avec d'autres pays pendant des années. Au début de 1989, il nous a demandé de négocier une entente sur l'échange de renseignements, et il en a fait autant avec les États-Unis. Mais il était entendu que ce n'était que le préalable à une convention sur la double imposition. Ce n'est donc pas courant, mais la convention sur l'échange de renseignements complète les dispositions de l'entente sur la double imposition qui permet l'échange de renseignements. En fait, cette convention élargit les dispositions concernant l'échange de renseignements qui figurent dans toutes les ententes sur la double imposition.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser? Dans la négative, je tiens à remercier les deux représentants du ministère des Finances, M^{me} Savage et M. MacIntosh, d'être venus ce matin et d'avoir répondu aux questions des sénateurs.

S'il n'y a pas d'autres questions, nous allons passer à l'étude du projet de loi article par article.

Le sénateur Atkins: Est-ce vraiment nécessaire?

Le président: Les sénateurs ne jugent pas nécessaire d'étudier le projet de loi article par article. Très bien. Le Comité sénatorial devrait alors adopter le projet de loi. Il faut qu'un sénateur propose une motion pour que nous fassions rapport du projet de loi S-2 au Sénat sans proposition d'amendement.

Le sénateur Carney: Je propose la motion.

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous allons déposer le rapport aujourd'hui.

Nos travaux étant terminés, la séance est levée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

From the Tax Policy and Legislation Branch:

Dan MacIntosh, Assistant Director;
Christine Savage, Special Advisor, Tax Treaty Section.

Du ministère des Finances:

De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt:

Dan MacIntosh, directeur adjoint;
Christine Savage, conseillère spéciale, Conventions fiscales.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable GERALD R. OTTENHEIMER

Président:
L'honorable GERALD R. OTTENHEIMER

Thursday, June 20, 1991

Le jeudi 20 juin 1991

Issue No. 2

Fascicule n° 2

Second and only Proceeding on:

Deuxième et seul fascicule concernant:

Bill C-6, An Act respecting the Exporting, importing,
manufacturing, buying or selling of or other dealing
with certain weapons

Le Projet de loi C-6, Loi concernant l'Exportation,
l'importation, la fabrication, l'achat et la vente de cer-
taines armes ainsi que d'autres opérations sur celles-ci

SECOND REPORT OF THE COMMITTEE

DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

APPEARING:

The Honourable Michael Wilson,
Minister
of Industry, Science and Technology
and for International Trade

COMPARAÎT:

L'honorable Michael Wilson,
ministre
de l'Industrie, des Sciences et
et de la Technologie
et du Commerce extérieur

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable Gerald Ottenheimer, *Chairman*

The Honourable Senators:

Bolduc	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Cogger	*Murray, P.C. (or Doody)
Di Nino	Ottenheimer
Kelleher	Waters
Kinsella	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kinsella submitted for that of the Honourable Senator Roblin. (June 20, 1991)

The name of the Honourable Senator Di Nino submitted for that of the Honourable Senator Atkins. (June 20, 1991)

The name of the Honourable Senator Kelleher submitted for that of the Honourable Senator Carney. (June 20, 1991)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable Gerald Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Bolduc	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Cogger	*Murray, c.p. (ou Doody)
Di Nino	Ottenheimer
Kelleher	Waters
Kinsella	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella substitué à celui de l'honorable sénateur Roblin. (le 20 juin 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino substitué à celui de l'honorable sénateur Atkins. (le 20 juin 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Kelleher substitué à celui de l'honorable sénateur Carney. (le 20 juin 1991)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, June 20, 1991:

“Second Reading of Bill C-6, An Act respecting the exporting, importing, manufacturing, buying or selling of or other dealing with certain weapons.

The Honourable Senator Kelleher, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Spivak, that the Bill be read the second time.

After debate,

The motion was adopted, on division.

The Bill was read the second time, on division.

The Honourable Senator Kelleher, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Twinn, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The motion was adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 20 juin 1991:

«Deuxième lecture du Projet de loi C-6, Loi concernant l'exportation, l'importation, la fabrication, l'achat et la vente de certaines armes ainsi que d'autres opérations sur celles-ci.

L'honorable sénateur Kelleher, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Spivak, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Kelleher, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Twinn, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 20, 1991
(2)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 7:05 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Gerald R. Ottenheimer presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Di Nino, Kelleher, Kinsella, Murray and Ottenheimer. (6)

Other Senators present: The Honourable Senators Castonguay, David and Lavoie-Roux. (3)

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing:

The Honourable Michael Wilson, Minister of Industry, Science and Technology and for International Trade.

Witnesses:

From the Department of External Affairs and International Trade:

Mark J. Moher, Director General, International Security, Arms Control and CSCE;

D'Arcy Thorpe, Deputy Director, Export Controls Division (ESE), Special Trade Relations Bureau;

J. Ian Burchett, Trade Commissioner, Middle East Trade Development Division; and

From the Department of Justice:

Michael E. N. Zigayer, B.C., LL.L., Counsel, Criminal Law Policy Section.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, June 20, 1991, proceeded to consider Bill C-6, An Act respecting the Exporting, importing, manufacturing, buying or selling of or other dealing with certain weapons.

The Minister made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Committee began clause by clause consideration of Bill C-6.

Clauses 2 to 14 carried.

Clause 1 carried.

The Title carried.

The Bill carried.

It was ordered,—That Bill C-6, An Act respecting the Exporting, importing, manufacturing, buying or selling of or other dealing with certain weapons, be reported without amendment, as the Second Report of the Committee.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 JUIN 1991
(2)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 19 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Gerald R. Ottenheimer, président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Di Nino, Kelleher, Kinsella, Murray et Ottenheimer. (6)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Castonguay, David et Lavoie-Roux. (3)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparaît:

L'honorable Michael Wilson, ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et du Commerce extérieur.

Témoins:

Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur:

Mark J. Moher, Directeur général, Direction générale de la Sécurité internationale, du Contrôle des armements et des Affaires de la CSCE;

D'Arcy Thorpe, directeur adjoint, Direction du contrôle des exportations (ESE), Direction générale des relations commerciales spéciales;

J. Ian Burchett, délégué commercial, Direction de l'expansion du commerce au Moyen-Orient; et

Du ministère de la Justice:

Michael E.N. Zigayer, B.A., LL.L., conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 20 juin 1991, le Comité étudie le projet de loi C-6, Loi concernant l'exportation, l'importation, la fabrication, l'achat et la vente de certaines armes ainsi que d'autres opérations sur celles-ci.

Le Ministre fait une déclaration et répond aux questions en collaboration avec les autres témoins.

Le Comité entreprend l'étude article par article du projet de loi C-6.

Les articles 2 à 14 sont adoptés.

L'article 1 est adopté.

Le titre du projet de loi est adopté.

Le projet de loi est adopté.

Il est ordonné—Qu'il soit fait rapport sans amendement du projet de loi C-6, Loi concernant l'exportation, l'importation, la fabrication, l'achat et la vente de certaines armes ainsi que d'autres opérations sur celles-ci, et que ce rapport soit le Deuxième rapport du Comité.

At 8:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 20 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Nicole McMillan

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

FRIDAY, June 21, 1991

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee to which was referred the Bill C-6, An Act respecting the Exporting, importing, manufacturing, buying or selling of or other dealing with certain weapons, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 20, 1991, examined the said Bill and has agreed to report the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

GERALD R. OTTENHEIMER

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le VENDREDI 21 juin 1991

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-6, Loi concernant l'Exportation, l'importation, la fabrication, l'achat et la vente de certaines armes ainsi que d'autres opérations sur celles-ci, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 20 juin 1991, étudié ledit projet de loi et a convenu d'en faire rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 20, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred the subject matter of Bill C-6, respecting the exporting, importing, manufacturing, buying or selling of or other dealing with certain weapons, met this day at 7:00 p.m. to consider the subject matter of the bill.

Senator Ottenheimer (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We are here this evening to consider a reference from the Senate with Bill C-6, respecting the exporting, importing, manufacturing, buying or selling of or other dealing with certain weapons.

I am pleased to welcome on behalf of the committee the Honourable Michael Wilson, Minister of International Trade, and a number of his officials who are accompanying him; namely, Mr. D'Arcy Thorpe, the Deputy Director, Export Controls Division, Special Trade Relations Bureau; also Mr. Mark Moher, Director General of the Arms Control Bureau; Mr. Ian Burchett, Trade Commissioner of the Middle East Bureau; and Mr. Paul Dubrule, Advisor, Legal Services Division.

Minister, we are pleased to have you here. We thank you for appearing on quite short notice. We thank members of your staff for being here as well. As I believe you know, Minister, and as honourable senators know, our usual way of proceeding is that the minister makes a presentation with respect to the matter before the committee, aided by any of his officials on whom he calls, and then members of the committee ask questions of you or your staff. So if that procedure is agreeable to everybody, I would recognize the Minister.

The Hon. M. Wilson, Minister for International Trade: Thank you very much, Mr. Chairman. Honourable senators, I do have a short statement to make. I apologize that I have not had time to have this translated for you, but because of the short notice, we simply did not have the time.

We are considering Bill C-6, which is a bill to amend the Export and Import Permits Act to permit the Secretary of State for External Affairs to approve exports and imports of automatic firearms under strict new controls. The bill also amends the Criminal Code to permit Canadian industry to import and possess automatic weapons.

The amendments to the Criminal Code were made necessary by the anomalous situation created by amendments to the Criminal Code in 1977. Those amendments made it a criminal offence for anyone other than the Canadian forces to possess or import prohibited weapons. As a result, issues of criminal liability arise if Canadian industry manufactures, repairs or services automatic firearms for anyone other than the Canadian forces or Canadian police forces. This means that Canadian industry is precluded from exporting or servicing

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 20 juin 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a qui a été renvoyé le projet de loi C-6 concernant l'exportation, l'importation, la fabrication, l'achat et la vente de certaines armes ainsi que d'autres opérations sur celles-ci, se réunit aujourd'hui à 19 heures pour étudier l'objet du projet de loi.

Le sénateur Ottenheimer (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous sommes ici ce soir pour étudier une mesure que le Sénat nous a renvoyée, le projet de loi C-6, Loi concernant l'exportation, l'importation, la fabrication, l'achat et la vente de certaines armes ainsi que d'autres opérations sur celles-ci.

J'ai le plaisir d'accueillir, au nom du comité, l'honorable Michael Wilson, qui est ici à titre de ministre du Commerce extérieur et les personnes qui l'accompagnent. Il s'agit de M. D'Arcy Thorpe, directeur adjoint, Direction du contrôle des exportations, Direction générale des relations commerciales spéciales; de M. Mark Moher, directeur, Direction générale de la Sécurité internationale et du contrôle des armements, de M. Ian Burchett, commissaire au commerce, Direction générale du Moyen-Orient, et de M. Paul Dubrule, conseiller, Service de droit interne.

Monsieur le ministre, c'est avec plaisir que nous vous accueillons parmi nous. Nous vous remercions d'avoir bien voulu venir malgré la brièveté du préavis. Nous remercions également les membres de votre personnel d'être venus. Comme vous le savez sans doute, monsieur le ministre et chers collègues, normalement le ministre ou l'un de ses collaborateurs fait un exposé au sujet de la question à l'étude, après quoi les membres du comité posent des questions. Par conséquent, si vous le voulez bien, je cède la parole au ministre.

L'honorable M. Wilson, ministre du Commerce extérieur: Merci beaucoup, monsieur le président. Honorables sénateurs, j'ai une brève déclaration à vous faire. Je m'excuse de ne pas avoir eu le temps de la faire traduire, mais étant donné la brièveté du préavis, cela nous a été impossible.

Nous examinons le projet de loi C-6. Il s'agit d'une mesure tendant à modifier la Loi sur les licences d'exportation et d'importation dans le but de permettre au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures d'autoriser les exportations et les importations d'armes à feu automatiques conformément à de nouvelles mesures de contrôle très strictes. Ce projet de loi modifie également le Code criminel pour permettre à l'industrie canadienne d'importer et de posséder des armes automatiques.

Il est nécessaire de modifier le Code criminel en raison des anomalies créées par les modifications apportées au Code en 1977. À la suite de ces changements, quiconque, à l'exception des Forces canadiennes, possède ou importe des armes prohibées est coupable d'un acte criminel. Par conséquent, si l'industrie canadienne fabrique, répare ou entretient des armes à feu automatiques pour des clients autres que les Forces canadiennes ou les forces de police du pays, elle sera coupable d'une infraction. Autrement dit, le Code criminel interdit à l'indus-

[Text]

automatic weapons for NATO allies and other close defense partners. In contrast, our allies can sell their automatic weapons to the Canadian forces.

This anomalous situation must be corrected for Canadian producers to remain competitive and able to contribute effectively to western defence industrial preparedness. It is of particular concern to two Canadian companies, Diemaco of Kitchener and General Motors (Diesel Division) of London, Ontario.

As Senator Kelleher indicated in his remarks to the Senate this morning, Diemaco is attempting to win a contract to sell its automatic firearms and other small arms to the Netherlands. General Motors has a contract to sell light armoured vehicles armed with automatic weapons to Saudi Arabia. Neither can proceed unless the anomalous situation created by the 1977 amendments to the Criminal Code is corrected. At stake are 150 jobs in Kitchener and 700 jobs in London, plus further work and industrial benefits at subcontractors across Canada. Adoption of Bill C-6 will enable Diemaco and General Motors to proceed with these export opportunities.

The economic and industrial objectives of Bill C-6 are clear, and the proposed sales to the Netherlands and Saudi Arabia figured prominently in debates in both the House of Commons and the Senate. I am concerned, however, that other objectives have been overlooked. Let me comment on them.

The first is defence. Canada's defence depends not just on military preparedness but also on industrial preparedness. Canadian industry must be able to help meet equipment requirements of the Canadian forces and those of our allies and close defence partners. The 1987 Task Force on Defence Industrial Preparedness reported on the weaknesses of the Canadian defence industrial base. It recommended that Canada continue to pursue cooperative arrangements with our allies in the interests of rationalization, standardization and interoperability. Bill C-6 will help meet this objective by enabling Diemaco and General Motors to export to our allies and close defence partners.

The importance of working closely with our allies in defence production must not be underestimated. Like other Canadian manufacturers, Diemaco and General Motors must export to survive. They cannot remain competitive and economically viable on the basis of Canadian requirements alone. This was recognized when the former Liberal government supported Diemaco and General Motors with government funds for their production facilities, both of which are world class. The problem is that neither can at present export, and Bill C-6 will correct that.

The second point I want to make is under the broad question of arms control. As Senator MacEachen has noted, the government could have proceeded by amending the Criminal Code

[Traduction]

trie canadienne d'exporter ou de réparer des armes automatiques pour les alliés de l'OTAN ou nos autres partenaires sur le plan de la défense. Par contre, nos alliés peuvent vendre leurs armes automatiques aux Forces canadiennes.

Nous devons corriger cette anomalie de façon à ce que les producteurs canadiens puissent rester compétitifs et contribuent efficacement à la préparation industrielle de la défense de l'Occident. Cette question intéresse particulièrement deux compagnies canadiennes, Diemaco, de Kitchener et General Motors Diesel Division, de London en Ontario.

Comme le sénateur Kelleher l'a fait valoir au Sénat, ce matin, Diemaco cherche à décrocher un contrat pour vendre ses armes à feu automatiques et d'autres petites armes aux Pays-Bas. General Motors a signé un contrat pour vendre des véhicules blindés légers équipés d'armes automatiques à l'Arabie Saoudite. Ni l'une ni l'autre de ces entreprises ne peut conclure un marché avant que les anomalies créées par les modifications apportées en 1977 au Code criminel ne soient corrigées. Il y a 150 emplois en jeu à Kitchener et 700 à London, sans compter les contrats que cela apporterait aux sous-traitants de toutes les régions du pays. L'adoption du projet de loi C-6 permettra à Diemaco et General Motors d'exploiter ces possibilités d'exportation.

Les objectifs économiques et industriels du projet de loi C-6 sont parfaitement clairs et l'on a amplement fait mention des marchés avec les Pays-Bas et l'Arabie Saoudite au cours des débats à la Chambre des communes et au Sénat. Je crains toutefois que l'on ait oublié certains autres objectifs dont j'aimerais vous parler.

Prenons d'abord la défense. La défense du Canada dépend non seulement de sa préparation militaire, mais également de sa préparation industrielle. L'industrie canadienne doit pouvoir contribuer à satisfaire aux besoins d'équipement des Forces canadiennes ainsi qu'à ceux de nos alliés et de nos partenaires dans le domaine de la défense. Le Groupe de travail de 1987 sur l'état de préparation de l'industrie de défense a signalé des faiblesses sur ce plan. Il a recommandé que le Canada continue à conclure des ententes de coopération avec ses alliés de façon à favoriser la rationalisation, la normalisation et la coordination. Le projet de loi C-6 nous aidera à atteindre cet objectif en permettant à Diemaco et General Motors d'exporter leurs produits à nos alliés et partenaires sur le plan de la défense.

Il faut bien souligner à quel point il est important de travailler en collaboration étroite avec nos alliés en ce qui concerne la production de défense. Comme d'autres fabricants canadiens, Diemaco et General Motors doivent exporter pour pouvoir survivre. Ces compagnies ne peuvent pas rester compétitives et rentables uniquement grâce au marché canadien. L'ancien gouvernement libéral a reconnu cette réalité en finançant les installations de production de Diemaco et General Motors qui sont des fabricants de calibre international. Le problème est qu'à l'heure actuelle ni l'un ni l'autre ne peut exporter, une situation à laquelle le projet de loi C-6 remédiera.

Deuxièmement, je voudrais aborder la question du contrôle des armements. Comme l'a souligné le sénateur MacEachen, le gouvernement aurait pu se contenter de modifier le Code cri-

[Text]

alone. Why then is the government amending the Export and Import Permits Act as well? The answer is that the government recognizes the importance of arms control and wants to ensure that the unintended Criminal Code ban on exports of automatic weapons is replaced by stringent new controls. Unless the Export and Import Permits Act is amended as well, exports of automatic firearms to any country could be considered. The government wanted to limit this discretionary power.

After careful consideration, it was decided that tighter controls could best be achieved by limiting exports of automatic firearms to only those countries with which Canada has bilateral defence research, development and production agreements. Those countries will be included on a new automatic firearms country control list to be created by Bill C-6. Canada currently has such agreements with ten countries, of which Sweden is the only non-NATO country. An appropriate agreement would have to be negotiated with Saudi Arabia before the sale of the armed LAVs by General Motors could be approved.

Canada will be extremely careful about which countries it includes on the new list. The necessary bilateral agreements will be completed only if three conditions are met: one, the requirement for automatic firearms must be legitimate and reasonable; two, defence cooperation with Canada must serve to enhance regional cooperation and security; and three, the country to which automatic weapons are being exported must not threaten regional or world security and must not maintain an excessive level of armaments.

These are new requirements which complement the long-standing guidelines and licensing requirements which successive Canadian governments have applied to all exports of military goods. Those stringent controls, which were outlined by Senator Kelleher this morning, will also be applied on a case-by-case basis to each application to export automatic weapons.

The House of Commons Legislative Committee heard testimony on Canadian export controls from a number of witnesses. It is significant that all acknowledged that Canadian controls on exports of military goods were highly effective and were amongst the most stringent in the world. Those high standards have been achieved by remaining vigilant and by subjecting Canadian licensing and enforcement of export controls to continuous review in full consultation with our allies. Bill C-6 ensures that in removing the Criminal Code anomaly, the same high standards will be achieved in controlling exports of automatic weapons.

In sum, Mr. Chairman, Bill C-6 meets important defence and arms controls objectives as well as legal and economic imperatives. Adoption of the bill will help ensure that Diemaco and General Motors (Diesel) in Canada remain competitive and viable. It also will bring administration controls on exports

[Traduction]

minel. Alors pourquoi a-t-il décidé de modifier également la Loi sur les licences d'exportation et d'importation? C'est parce qu'il est conscient de l'importance du contrôle des armements et qu'il tient à ce que l'interdiction incluse par erreur dans le Code criminel à l'égard des exportations d'armes automatiques soit remplacée par de nouvelles mesures de contrôle très strictes. A moins que la Loi sur les licences d'exportation et d'importation ne soit également modifiée, il deviendrait possible d'exporter des armes à feu automatiques vers n'importe quel pays. Le gouvernement tenait à limiter ce pouvoir discrétionnaire.

Après avoir étudié attentivement la situation, nous avons estimé que le meilleur moyen de resserrer le contrôle était de limiter les exportations d'armes à feu automatiques aux pays avec lesquels le Canada a conclu des ententes bilatérales dans le domaine de la recherche, du développement et de la production de défense. Ces pays seront inscrits sur la nouvelle liste des pays désignés dont le projet de loi C-6 prévoit l'établissement. Le Canada a déjà conclu des ententes de ce genre avec dix pays dont la Suède est le seul qui ne fasse pas partie de l'OTAN. Il faudra négocier une entente avec l'Arabie Saoudite avant de pouvoir autoriser General Motors à lui vendre des véhicules blindés légers armés.

Le Canada s'entourera de précautions avant d'inscrire de nouveaux pays sur la liste. Les accords bilatéraux requis ne seront conclus qu'à trois conditions: premièrement, le besoin d'armes à feu automatiques doit être légitime et raisonnable; deuxièmement, la coopération avec le Canada dans le domaine de la défense doit servir à améliorer la coopération et la sécurité régionales; et troisièmement, le pays vers lequel nous exportons les armes automatiques ne doit pas menacer la sécurité régionale ou mondiale et ne doit pas posséder un arsenal trop important.

Telles sont les nouvelles exigences qui complètent les lignes directrices et les critères d'octroi des licences que les gouvernements successifs ont appliqués à toutes les exportations de matériel militaire. Ces mesures de contrôle très strictes, que le sénateur Kelleher a décrites ce matin, seront également appliquées, cas par cas, à chaque demande d'exportation d'armes automatiques.

Le Comité législatif de la Chambre des communes a entendu un certain nombre de témoins au sujet du contrôle des exportations canadiennes. Tous ont reconnu que le Canada exerçait un très bon contrôle sur ses exportations de matériel militaire et que les mesures prises étaient parmi les plus rigoureuses au monde. Nous avons pu atteindre ces normes élevées en restant vigilants et en soumettant la délivrance des licences et l'application des mesures de contrôle d'exportation à un examen continu, en consultant nos alliés. Le projet de loi C-6 nous permettra d'éliminer l'anomalie créée par le Code criminel tout en contrôlant les exportations d'armes automatiques conformément aux mêmes normes.

En somme, monsieur le président, le projet de loi C-6 nous permet d'atteindre d'importants objectifs sur le plan de la défense et du contrôle des armements tout en répondant à des impératifs juridiques et économiques. L'adoption de cette mesure permettra à Diemaco et General Motors Diesel de res-

[Text]

and imports of automatic weapons back to the Export and Import Permits Act where the necessary licensing and enforcement can best be achieved.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Minister.

Senator David: Mr. Minister, I will try my best to speak in English, but if I need help —

Il me fait plaisir de parler anglais; le ministre va me répondre en français!

M. Wilson: Bien sûr!

Le sénateur David: Et si j'ai d'autres difficultés, le sénateur Murray y est ce soir.

Today I read in the *Globe and Mail* that there was a compromise that had been settled to the effect that there would be no sales to the Middle East in the next six months except, of course, the contracts which are under discussion at the present time.

What, in your mind, comprises the Middle East? Does it comprise Egypt and Kuwait, for example, which were our allies in the Gulf War?

Mr. Wilson: Yes it would. The agreement that we reached was that until we completed these hearings there would not be exports of automatic firearms to the Middle East, and that would be in the broadest sense, with the exception of the Saudi contract that is under review right now. The purpose of this is to give the committee an opportunity to review the existing regime and make recommendations to the government.

Senator David: Israel was a silent partner in the Middle East during this war. Does the Middle East include Israel?

Mr. Wilson: Certainly my understanding of it is that it would.

Senator David: This newspaper also reported that the committee of which you were speaking of a few minutes ago will have public hearings in September or October.

Mr. Wilson: It may even be sooner than that. I believe they are trying to get together today to form a sub-committee of the External Affairs Committee. That would allow them to get the committee work underway before September. Just exactly what they do is up to the committee itself. We certainly did not place any controls on that.

Senator David: Will there be public announcements in newspapers that such a committee has been formed and that all pressure groups can try to express their views?

Mr. Wilson: I cannot answer whether there will be advertisements. That is up to the committee. However, there will be public meetings so there will be opportunities for interested parties to appear.

Senator David: May I continue my questioning, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes.

[Traduction]

ter compétitifs et rentables. Elle permettra également d'assurer de nouveau le contrôle administratif des exportations et des importations d'armes automatiques dans le cadre de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, ce qui assurera le maximum d'efficacité.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur le ministre.

Le sénateur David: Monsieur le ministre, je vais essayer de parler de mon mieux en anglais, mais si j'ai besoin d'aide . . .

I would be pleased to speak English; the Minister will answer me in French!

Mr. Wilson: Of course!

Senator David: And if I have any other problems, Senator Murray is here this evening.

Aujourd'hui, j'ai lu dans le *Globe and Mail* qu'on avait conclu un compromis aux termes duquel il n'y aurait pas de vente au Moyen-Orient au cours des six prochains mois, à l'exception bien entendu des contrats dont nous discutons.

Quels pays incluez-vous dans le Moyen-Orient? Cela comprend-il l'Égypte et le Koweït, par exemple, qui étaient des alliés lors de la Guerre du golfe?

M. Wilson: Oui. Nous avons convenu qu'en attendant la conclusion de ces audiences, il n'y aurait aucune exportation d'armes à feu automatiques vers le Moyen-Orient, au sens le plus large du terme, à l'exception du contrat avec l'Arabie Saoudite que nous examinons actuellement. Cela vise à donner au comité la possibilité d'étudier le régime actuellement en vigueur et de faire des recommandations au gouvernement.

Le sénateur David: Israël était l'un de nos partenaires pendant la guerre au Moyen-Orient. Le Moyen-Orient comprend-il Israël?

M. Wilson: A mon avis, cela ne fait aucun doute.

Le sénateur David: Ce journal annonçait également que le comité dont vous parliez tout à l'heure tiendrait des audiences publiques en septembre ou en octobre.

M. Wilson: Ce sera peut-être même plus tôt. Je crois que le Comité des affaires extérieures doit se réunir aujourd'hui pour former un sous-comité. Cela lui permettra de commencer ses travaux avant septembre. C'est au comité de décider de ce qu'il fera exactement. Nous ne lui avons, évidemment, imposé aucune limitation.

Le sénateur David: Va-t-on annoncer dans les journaux que ce comité a été constitué et que tous les groupes de pression peuvent y exprimer leurs opinions?

M. Wilson: Je ne peux pas vous le dire. C'est au comité d'en décider. Néanmoins, il tiendra des audiences publiques, si bien que les intéressés auront la possibilité d'y comparaître.

Le sénateur David: Puis-je continuer mes questions, monsieur le président?

Le président: Oui.

[Text]

Senator David: To come to the heart of this law, I think the most important program is the light armoured vehicles of GM. The problem is that it is a light vehicle, I understand that. On the other hand, why do they have to have a turret and semi-automatic armament? What would happen if there were a civil riot or something like that? Could it be used for such a purpose in a country which is, to my mind, not an example of democracy?

Mr. Wilson: The reason for the automatic weapons being on the vehicle is for defence for the vehicle itself. These are not heavily armed vehicles. They are called light armoured vehicles. Others here may be more expert and may be able to comment on this matter, but I am told that if normal weapons were turned against the light armoured vehicles they would not be able to withstand much force. In fact, you may recall that one of the single largest losses of life in the Gulf crisis involved one of these vehicle. They are more for patrolling pipelines and oil fields, and things like that. As far as their use in civil disturbances, I cannot comment on whether they are practical vehicles for that. Some of my colleagues here may be able to tell us.

Senator David: It is interesting that there was some mention that such vehicles were utilized at the Oka crisis. Why were they use utilized in this special event?

Mr. D'Arcy Thorpe, Deputy Director, Export Controls Division, Special Trade Relations Bureau: My understanding is that the light armoured vehicles are primarily intended for transportation of military personnel, and that they are not suitable even to back up an offensive operation. They really are a reconnaissance vehicle and the declared intent of the Saudi Arabian armed forces is to use them for patrolling the pipelines, the oil fields and other strategic sites.

Mr. Wilson: These vehicles are on tires, they are not on tracks, and they are light armoured as opposed to heavy armoured vehicles, which are tanks.

Senator David: What would happen to the contract with Saudi Arabia if this legislation was not passed? Would the contract disappear?

Mr. Wilson: The contract, as far as General Motors in Canada is concerned, could well disappear. If that did happen I would be surprised if General Motors in the United States did not take over the contract, but clearly GM (Diesel) wants to keep it and fears losing it if this legislation is not passed.

I might point out, senator, that in 1981 the previous government endorsed this contract and had been promoting it with the Saudi Arabian armed forces during its term of office. We have continued that support as the government since 1984. So this arrangement has been underway for some period of time.

Senator David: But were such vehicles utilized in the Gulf War by Saudi Arabia?

Mr. Wilson: We have not sold any—have we sold any?

Mr. Thorpe: No, that is correct Minister, we have not exported any to the Middle East up to this point. General

[Traduction]

Le sénateur David: Pour en venir à l'essentiel de cette loi, les principales exportations visent, je crois, les blindés légers de GM. Il s'agit de véhicules légers, mais sont-ils équipés d'une tourelle et d'armes semi-automatiques? Qu'arriverait-il en cas d'émeute ou d'autres conflits civils? Pourrait-on se servir de ces véhicules dans un pays que je ne considère pas comme un modèle de démocratie?

M. Wilson: Si le véhicule est équipé d'armes automatiques c'est pour la défense du véhicule même. Il ne s'agit pas de véhicules lourdement armés. On les appelle des blindés légers. Certaines des personnes qui m'accompagnent sont plus ferrées que moi sur le sujet et pourront peut-être vous en parler, mais à ce qu'on m'a dit, si les véhicules blindés légers sont attaqués au moyen d'armes courantes, ils ne pourront pas résister à une attaque très violente. En fait, comme vous vous en souviendrez peut-être, l'un des incidents où le plus de militaires ont perdu la vie lors de la crise du golfe impliquait l'un de ces véhicules. Ils servent surtout à patrouiller les pipe-lines et les champs pétrolifères. Pour ce qui est de leur utilisation lors des émeutes, je ne peux pas vous dire s'ils pourraient jouer un rôle utile. Certains de mes collègues pourront peut-être vous répondre.

Le sénateur David: Ce que je trouve intéressant c'est qu'ils aient été utilisés lors de la crise d'Oka. Pourquoi s'en est-on servi à cette occasion?

M. D'Arcy Thorpe, directeur adjoint, direction du contrôle des exportations, Direction générale des relations commerciales spéciales: Je crois qu'il s'agit de blindés légers qui servent surtout au transport de personnel militaire et qui ne peuvent même pas servir à appuyer une offensive. Il s'agit, en fait, d'un véhicule de reconnaissance et les forces armées de l'Arabie Saoudite disent vouloir s'en servir pour patrouiller les pipelines, les champs pétrolifères et les autres lieux stratégiques.

M. Wilson: Ce sont des véhicules sur roues et non pas sur chenilles et qui sont des blindés légers plutôt que des blindés lourds contrairement aux chars d'assaut.

Le sénateur David: Qu'advierait-il du contrat avec l'Arabie Saoudite si ce projet de loi n'était pas adopté? Serait-il éliminé?

M. Wilson: General Motors du Canada risquerait fort de perdre son contrat. Si c'était le cas, je ne m'étonnerais pas que General Motors des États-Unis le reprenne à son compte, mais GM Diesel tient à le garder et craint de le perdre si cette loi n'est pas adoptée.

Je signale, sénateur, qu'en 1981, le gouvernement antérieur a approuvé ce contrat et a cherché à le promouvoir auprès des forces armées saoudiennes pendant son mandat. Depuis que nous sommes au pouvoir, depuis 1984, nous avons continué à apporter notre appui. Par conséquent, ce projet ne date pas d'hier.

Le sénateur David: Mais l'Arabie Saoudite s'est-elle servie de ces véhicules pendant la Guerre du golfe?

M. Wilson: Nous ne lui en avons vendu aucun - en avons-nous vendu?

M. Thorpe: Non, vous avez raison, monsieur le ministre, nous n'avons encore exporté aucun de ces véhicules vers le

[Text]

Motors (Diesel Division) has in fact completed two contracts: One was to supply the Canadians Armed Forces; the second was to supply almost 200, I believe it was, to the United States Marine Corps. The Marine Corps, in turn, used some of these vehicles in the Gulf and it was in that context that one of the vehicles was destroyed and the American lives were lost.

Senator David: I will stop here. I will have more questions later if they are not asked by others.

The Chairman: I have note of two senators who have indicated their desire to ask questions. Senator Kinsella.

Senator Kinsella: Welcome, minister. I would like to probe a little bit into the general area of the relation between our domestic arms manufacturing and Canadian foreign policy in general. I first have a general question. Is there an articulated over-arching policy on this matter of our domestic manufacturing of arms and how that relates to our foreign policy? If so, what are the main pillars of such an over-arching policy.

Mr. Wilson: I will ask one of the experts here to respond to that question.

Mr. Thorpe: Again, I am representing the Export Control Division of the Department of External Affairs. We are the focal point for processing almost 15,000 applications annually to export controlled goods from Canada. I am not from the Defence Products Division but I can say that the Canadian government has, through the Department of Industry, Science and Technology, established a number of programs to help Canadian industry in certain areas.

For example, the establishment of the production facilities of Diemaco in Kitchener was supported by federal government money at the outset, and the same was true for General Motors (Diesel Division) in London. In both cases I presume that that support was forthcoming after it was determined by the Department of National Defence that they would have an ongoing requirement for automatic weapons and light armoured vehicles. I presume that it also applies to other equipment that is being required by the Canadian forces, including the F-18 and also for low-level air defence. So that one part of the Canadian industrial policy would be to establish in Canada production facilities for some of the equipment that is required by the Canadian forces.

Mr. Wilson: Let me add briefly to that. For many years, going back to the fifties, we have had a basic domestic capacity. We cannot provide all our requirements from within Canada, nor can we maintain a basic domestic capacity with only the Canadian market to sell into. It was in that connection that we developed the defence sharing arrangements with the United States, and have broadened that to include our NATO allies and defence partners. So that there has been a longstanding policy in that regard, but the over-arching element to that has been one of the most stringent export controls of any country in the world. That has been acknowledged by

[Traduction]

Moyen-Orient. La division Diesel de General Motors a rempli deux contrats. L'un consistait à approvisionner les Forces armées canadiennes et l'autre à fournir près de 200 blindés légers, je crois, au Corps des marines des États-Unis. Le Corps des marines en a utilisé quelques-uns dans le golfe et c'est dans ce contexte que l'un des véhicules a été détruit et que des soldats américains ont perdu la vie.

Le sénateur David: Je vais m'arrêter là. J'aurais d'autres questions à poser plus tard si mes collègues ne les ont pas posées d'ici là.

Le président: J'ai noté le nom de deux sénateurs qui désirent poser des questions. Sénateur Kinsella.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le ministre, vous êtes le bienvenu. Je voudrais vous poser quelques questions au sujet du rapport entre la fabrication canadienne d'armements et la politique étrangère du Canada. J'aurais d'abord une question d'ordre général. Avons-nous une politique globale bien précise au sujet de la fabrication canadienne d'armements et quels sont ses rapports avec notre politique étrangère? Dans l'affirmative, quels sont les principaux éléments de cette politique globale?

M. Wilson: Je vais demander à l'un de nos experts de vous répondre.

M. Thorpe: Encore une fois, je représente la Direction du contrôle des exportations du ministère des Affaires extérieures. Notre bureau traite chaque année près de 15 000 demandes d'exportation de marchandises contrôlées. Je ne travaille pas à la direction des produits de défense, mais je peux vous dire que, par l'entremise du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, le gouvernement canadien a mis sur pied plusieurs programmes pour aider l'industrie canadienne dans certains domaines.

Par exemple, le gouvernement fédéral a financé la mise en place des installations de production de Diemaco, à Kitchener, et cela dès le départ, et il en a fait autant pour la division Diesel de General Motors, à London. Dans les deux cas, si le gouvernement a décidé d'apporter son appui financier c'est sans doute parce que le ministère de la Défense nationale s'attendait à avoir besoin d'armes automatiques et de véhicules blindés légers. C'est sans doute également vrai pour le reste du matériel dont les Forces canadiennes ont besoin, y compris les F-18 et les systèmes de défense aérienne à basse altitude. Par conséquent, un élément de notre politique industrielle consiste à établir au Canada des installations de production pour une partie de l'équipement dont les Forces canadiennes ont besoin.

M. Wilson: Je voudrais ajouter quelques mots. Pendant des années, depuis les années 50, nous avons eu des installations de production nationales. Ces installations ne nous permettent pas de répondre à tous nos besoins, pas plus que le marché canadien ne peut à lui seul alimenter notre capacité de production nationale. C'est dans ce contexte que nous avons conclu des accords de partage avec les États-Unis sur le plan de la défense et que nous les avons étendus à nos alliés de l'OTAN et à nos partenaires dans le domaine de la défense. La politique à cet égard ne date donc pas d'hier, mais elle se distingue surtout en prévoyant les contrôles des exportations les plus stricts qui

[Text]

people in the House committee hearings. Certainly that stringent export policy is based on the values and traditions that Canadians have. We have no intention whatsoever of moving away from those traditions, those values that have been expressed strongly by Canadians through the years.

Senator Kinsella: In clause 4.1 of the bill it provides as follows:

The Governor in Council may establish a list of countries, to be called an Automatic Firearms Country Control List . . .

It goes on to state that these would be countries with which Canada has intergovernmental relationships. There is then a list.

My question is for clarification. We have intergovernmental defence, research, and then there is development and production arrangements. Could a situation present itself where we would have a relationship with a country that was doing pretty exciting research but not have any interest in that country in terms of their production arrangements? Perhaps your officials could give us an indication of that.

Mr. Wilson: The question is: Might we be attracted to this type of agreement? That is a generic description of the agreement, namely, defence, research, development and production arrangement. Might we be attracted to entering into an arrangement with that country, not for export purposes but simply to gain access to their research?

I will comment first and then one of my officials will flesh out my response. If we are importing products, for example, research ideas, it would not necessarily be with a view to exporting into that country. Therefore the import of the product could be under some control, but there would be a different motivation here. Do you want to add to that, Mr. Thorpe?

Mr. Thorpe: The phrasing that is used in the text of the bill itself is a generic term that is intended to cover the ten agreements that Canada has negotiated since World War II with our allies and with Sweden. Some highlight production, some highlight development, some highlight research. It is a generic term. I might add as well that we might well have agreements with countries on research but that we might not necessarily want to sell them automatic weapons.

Senator Bolduc: Mr. Minister, I noticed that in clause two we give the Governor in Council some power to establish a list of countries. In clause three it states that the Governor in Council may revoke, amend, vary or re-establish a list also. Finally, we give the Governor in Council more power to establish lists.

I know that it is more or less a tradition in foreign affairs to give fairly broad powers to the Governor in Council, but I was struck by the fact that you gave us some criteria on the utilization of your arbitrary powers, for example, in terms of having legitimate and reasonable reasons on which to base decisions. It is the same thing, for example, if we require some powers

[Traduction]

soient au monde. Les témoins qui ont comparu aux audiences du comité de la Chambre l'ont reconnu. Cette politique d'exportation très stricte se fonde sur les valeurs et les traditions des Canadiens. Nous n'avons aucune intention de nous écarter des traditions et des valeurs que les Canadiens défendent ardemment depuis des années.

Le sénateur Kinsella: L'article 4.1 du projet de loi porte ce qui suit:

Le Gouverneur en conseil peut dresser la liste des pays . . . cette liste de pays s'appelle la liste des pays désignés (armes automatiques).

Cet article précise qu'il s'agit des pays qui ont conclu avec le Canada un arrangement intergouvernemental en matière de défense. Cette liste existe donc.

Je voudrais un éclaircissement. Nous avons des arrangements intergouvernementaux en matière de défense, de recherche-développement et de production. Pourrait-il arriver que nous ayons des relations avec un pays qui fait des recherches assez intéressantes, mais qui ne nous offre aucun débouché sur le plan de la production? Vos collaborateurs pourraient peut-être nous en parler.

M. Wilson: La question est de savoir si ce genre d'entente est susceptible ou non de nous attirer? Il s'agit là d'une description générale de l'entente. Autrement dit, il est question d'arrangement en matière de défense de recherche-développement et de production. Pourrions-nous souhaiter conclure un accord avec un pays, non pas pour exporter, mais simplement pour avoir accès à sa recherche?

Je vais vous répondre et je demanderais à l'un de mes collaborateurs de compléter ma réponse. Si nous importons des produits ou des recherches, par exemple, ce n'est pas nécessairement dans le but d'exporter vers le pays en question. Par conséquent l'importation des produits pourrait faire l'objet d'un certain contrôle, mais la motivation serait différente. Pourriez-vous compléter ma réponse, monsieur Thorpe?

M. Thorpe: L'expression utilisée dans le projet de loi est un terme générique couvrant les dix ententes que le Canada a négociées, depuis la Seconde Guerre mondiale, avec ses alliés et avec la Suède. Certaines de ces ententes mettent l'accent sur la production, d'autres sur le développement et d'autres encore sur la recherche. Il s'agit d'un terme générique. J'ajouterais que nous pourrions très bien conclure des ententes avec des pays sur la recherche, mais sans vouloir nécessairement leur vendre des armes automatiques.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le ministre, j'ai remarqué qu'à l'article 2 nous conférons au Gouverneur en conseil le pouvoir de dresser une liste de pays. A l'article trois, il est dit que le Gouverneur en conseil peut abroger, modifier ou dresser à nouveau cette liste. Enfin, nous accordons au Gouverneur en conseil des pouvoirs supplémentaires pour dresser des listes.

Je sais que dans le domaine des affaires étrangères on a plus ou moins l'habitude de confier d'assez vastes pouvoirs au Gouverneur en conseil, mais tout à l'heure, vous avez énoncé certains critères pour l'utilisation de vos pouvoirs arbitraires en précisant que le besoin d'armes devait être légitime et raisonnable, par exemple. Ou encore, les armes peuvent être néces-

[Text]

regarding corporate or regional matters. They will accept those decisions so that we will not have any threat to world security.

Therefore, while you have criteria when you talk, there is no limit to the arbitrary powers of the Governor in Council.

As an old civil servant I know that, as a government, you must consider the possibility of arguing with other countries and taking into account various situations within the foreign affairs department. However we should not give too much arbitrary power to the government in an arbitrary way in terms of criteria where we are using those lists of countries. In both cases you can place a certain demand and you decide that with this country it is all right, whereas with that country it is not. When you gave your speech, you gave us criteria for using that list, but I do not see that criteria in the law.

I know that it is difficult. I know that we are dealing here with foreign relations and that we have to take into account the fact that what is involved here is not necessarily our way of life, but that of the rest of the world. We have to take into account the fact that in other parts of the world things are done differently. However, in my view, whether it is the United States or anywhere else that is involved, we should somehow place some limits on the possibility of moving to and fro in terms of our foreign policy.

Mr. Wilson: The limits are quite effective ones in this regard. We have the criteria; that has been set out. We have an annual report, so that any change in those criteria would be subject to comment in the annual report. Therefore it is very transparent in this sense.

In addition, by having a list, the list itself imposes some constraint on governments because if there were any additions to the list—certainly if there was disagreement in the public sense—there would be a public debate.

In addition, there would be a prepublication of the order in council so that there would be a period of time prior to the making of the final decision when, if there was public disagreement with the approach being taken, I am sure there would be a public debate and that, in itself, adds to the transparency of the policy.

In a very open and democratic way we are providing the cross-checks, the public scrutiny that is important for us in Canada to have. As I said, the policies that we have followed with respect to arms control and export control, and the policies that previous governments have followed, have not been based on the whim of the government but have been founded in the sense of values, the traditions that Canadians feel very strongly about. Therefore, any change, any deviation from that would have to be done in a very open way, and the power of public opinion could have a prominent effect.

The Chairman: I recognize Senator Di Nino.

Senator Di Nino: Thank you, Mr. Chairman. Minister, there seems to be some concern over the vehicle which we are proposing to manufacture for sale to Saudi Arabia. I wish to clarify a point. I interpreted the words you used to mean that this vehicle is primarily a transport vehicle, a vehicle which is

[Traduction]

saires à la sécurité internationale ou régionale et, dans ce cas, les exportations seront autorisées pour éliminer les menaces contre la sécurité mondiale.

Vous avez donc des critères et les pouvoirs arbitraires du Gouverneur en conseil sont illimités.

En tant qu'ancien fonctionnaire, je sais qu'un gouvernement doit toujours se réserver la possibilité de négocier avec les autres pays et de tenir compte de l'évolution de la situation internationale. Mais il ne faut pas trop confier de pouvoirs arbitraires au gouvernement, sur le plan des critères, pour l'utilisation de ces listes de pays. Dans les deux cas, vous pouvez imposer certaines exigences et décider qu'il est possible d'exporter vers tel pays, mais pas vers tel autre. Tout à l'heure, vous avez énoncé des critères pour l'utilisation de cette liste. Néanmoins, ces critères ne figurent pas dans la loi.

Je sais que c'est difficile. Dans le domaine des relations étrangères, il faut tenir compte non seulement de notre façon de vivre, mais du monde qui nous entoure et qui n'a pas nécessairement le même mode de vie que nous. Nous ne pouvons pas oublier que la situation est différente dans d'autres régions du monde, mais que le Canada, comme les États-Unis ou les autres pays, doit se fixer certaines limites sur le plan de la politique étrangère.

M. Wilson: Les limites sont très efficaces sur ce plan. Nous avons des critères qui ont été énoncés. Comme nous devons également présenter un rapport annuel, si ces critères sont modifiés, le rapport annuel l'indiquera. Nous allons donc procéder de façon parfaitement transparente.

De plus, la liste impose certaines contraintes au gouvernement étant donné que si l'on y ajoutait des pays, au cas où les citoyens s'y opposeraient, cela donnerait certainement lieu à un débat public.

D'autre part, le décret serait publié à l'avance si bien qu'il s'écoulerait un certain temps avant que la décision définitive ne soit prise. Ainsi, en cas de controverse, je suis sûr qu'il y aurait un débat public, ce qui rendrait la politique encore plus transparente.

Nous avons assuré, de façon très ouverte et très démocratique, des contre-vérifications et l'examen public que les Canadiens jugent tellement importants. Comme je l'ai dit, les politiques que nous avons suivies sur le plan du contrôle des armements et des exportations ainsi que les politiques des gouvernements précédents étaient dictées, non pas par les caprices du gouvernement, mais par les valeurs et les traditions auxquelles les Canadiens tiennent tellement. Par conséquent, tout changement, tout écart à cette politique devra se faire très ouvertement et l'opinion publique exercera alors une très grande influence.

Le président: La parole est au sénateur Di Nino.

Le sénateur Di Nino: Merci, monsieur le président. Monsieur le ministre, le véhicule que nous nous proposons de fabriquer pour vendre à l'Arabie Saoudite semble susciter certaines inquiétudes. Je voudrais un éclaircissement. D'après ce que vous avez dit, il s'agit surtout d'un véhicule destiné au trans-

[Text]

intended to transport personnel. I believe you also said that it does have some defensive capabilities, but that it is not an offensive type of vehicle; is that correct?

Mr. Wilson: My understanding is that if you were to ride in one of these things at the front line going into war, you would need to have your head examined because it is not a heavily armed vehicle. It is not like a tank. It is a light armoured vehicle with tires, not tracks. It is a transportation vehicle, a patrol vehicle, not an offensive vehicle.

Senator Di Nino: It is not a war machine, in effect?

Mr. Wilson: Not in that sense of the word, no.

Senator Di Nino: I am also led to understand that there are a number of other countries that have the capability to manufacture these vehicles, as well as the other firearms that we are talking about. Is it also correct to assume that there are many other countries, not only with the ability but also with the willingness to sell these products to whichever country wishes them, be it Saudi Arabia or the Netherlands?

Mr. Wilson: There are certain other companies, or other companies within Canada, that have the capability of manufacturing these vehicles. Certainly, throughout the world there would be a number of companies; how many I cannot tell you.

Senator Di Nino: I guess the question really is, Mr. Minister, if Canada does not sell these products to these countries, there will be many other countries willing to make the sale?

Mr. Wilson: I would agree with that, but I certainly would not use that as a justification for any export of weapons. If you carried that premise to its extreme then we should be able to sell anything anywhere, and that is certainly not the policy of the government. It is certainly constrained very tightly by the export controls that we already have in place with the range of weapons that we already sell, and certainly would be in place for the export of automatic weapons as contemplated by Bill C-6.

Senator Di Nino: One last question: The documents, including the bill, that have been supplied to us provide for the revocation or the reversal of sale of armaments to a country if hostilities were to break out and we felt it would be inappropriate for us to sell armaments to these countries any longer. If that is the case, what criteria will be used for the revocation of the permits of sale?

Mr. Wilson: The same criteria would be used for the granting of the license as for the revocation of a license. We have provided that any sale is on a case-by-case basis. If circumstances change within a country or within a region, or we see some excessive build-up of this type of arms then on a case-by-case basis we would say, "No more exports". In the extreme, that might result in a revocation of the license. But, certainly, the first step would be the cessation of exports. The next step would be the revocation of the license.

[Traduction]

port des troupes. Vous avez déclaré également, je crois, qu'il avait une capacité défensive, mais qu'il ne s'agissait pas d'un véhicule offensif; est-ce exact?

M. Wilson: D'après ce que j'ai compris, si vous vouliez participer à une offensive militaire à bord de ce véhicule, vous auriez besoin d'aller voir un psychiatre, étant donné qu'il ne s'agit pas d'un véhicule lourdement armé. Ce n'est pas un char d'assaut. Il s'agit d'un blindé léger qui roule sur pneus et non pas sur chenilles. C'est un véhicule de transport et de patrouille, et non pas un véhicule offensif.

Le sénateur Di Nino: Ce n'est donc pas une machine de guerre?

M. Wilson: Pas au véritable sens du terme, non.

Le sénateur Di Nino: Je crois également que plusieurs autres pays ont la capacité de fabriquer ces véhicules ainsi que les autres armes à feu dont nous parlons ici. Pouvons-nous supposer qu'il y a bien d'autres pays ayant non seulement la capacité, mais également le désir de vendre ces produits à n'importe quel pays qui désire les acquérir, qu'il s'agisse de l'Arabie Saoudite ou des Pays-Bas?

M. Wilson: Il y a d'autres fabricants, ou d'autres compagnies canadiennes, qui ont la capacité de fabriquer ce véhicule. Il y en a certainement plusieurs dans le monde, mais je ne peux pas vous dire exactement combien.

Le sénateur Di Nino: En fait, monsieur le ministre, la question est surtout de savoir si de nombreux autres pays seront prêts à vendre ces produits à certains acheteurs si le Canada refuse de le faire?

M. Wilson: Je suis d'accord, mais ce n'est pas suffisant pour justifier n'importe quelle exportation d'armes. Si vous poussez ce raisonnement à l'extrême, nous devrions pouvoir vendre n'importe quoi à n'importe qui, ce qui n'est certainement pas la politique du gouvernement. Les exportations sont très sévèrement limitées par les mesures de contrôle que nous avons déjà mises en place pour l'éventail d'armes que nous vendons actuellement et qui s'appliqueraient certainement aux exportations d'armes automatiques envisagées dans le projet de loi C-6.

Le sénateur Di Nino: Une dernière question. Les documents qui nous ont été remis, y compris le projet de loi, prévoient l'annulation des ventes d'armes à un pays en cas d'hostilités si nous estimons qu'en raison des circonstances nous ne pouvons plus lui vendre d'armes. En pareil cas, quels critères utiliserez-vous pour révoquer les licences d'exportation?

M. Wilson: Nous utiliserons les mêmes critères pour l'octroi des licences et leur révocation. Nous avons prévu que toute vente sera examinée cas par cas. Si la situation change dans un pays ou dans une région du globe, ou si nous constatons que certains pays se constituent un arsenal trop important de ce type d'armes, nous déciderons de mettre un terme aux exportations. Dans un cas extrême, cela peut entraîner la révocation de la licence. Mais nous commencerons par interrompre les exportations. L'étape suivante consistera à révoquer la licence.

[Text]

Senator Lavoie-Roux: At the bottom of page three of your presentation you talk about the requirements that will be attached to any contract that would be signed with one of the allied countries. How do you think you will be able to enforce these restrictions? For instance, a few moments ago Senator David said it is true that that equipment would be used in a desert war, but it could also be used in a civil riot. I do not see how you would be able to enforce the restrictions, except much later if you learned about it, and you may never learn about it.

Mr. Wilson: I think we would learn about it, if it were to happen. Certainly, with a country that we would be entering into an agreement with, we would have an ongoing diplomatic representation. We would only be considering those countries that we would want to have an ongoing representation with, and therefore we would be aware of what was going on in that particular country.

The likelihood, or the expectation that we might have of that sort of thing happening would be taken into account at the time, both of the addition of that country to the country control list, and at the time that the individual export on a case-by-case basis would be made. This situation would be constantly monitored and taken into account at the time of every export.

Senator Lavoie-Roux: My second question relates to clause 7 of the bill. When we were told about this bill, two situations were brought to our attention. The first concerned General Motors, which had a contract for \$3 billion over six or seven years. The second involved Diemaco, which has a contract over four or five years, possibly with Lavalin.

It seems to me that clause 7 seems to open the door to a certain number of new people who would like to start to export armaments. I am just wondering why you have added clause 7 because to me it appears to me as a widening of the door that has been opened. The clause states:

... may issue to any resident of Canada applying therefor a permit to export goods included in an Export Control List ...

That imposes on any resident of Canada the same restriction as that which will be imposed on General Motors and Diemaco. That seems to me something of an invitation which would allow more people to get into the arms business with foreign countries.

Mr. Wilson: To what clause are you referring, senator?

Senator Kinsella: It is found under "Permits and Certificates".

Mr. Wilson: I think the control, though, is that if they do not get the permit under the Export Control List—

Senator Lavoie-Roux: Then they would be sued, et cetera.

[Traduction]

Le sénateur Lavoie-Roux: Au bas de la page trois de votre déclaration, vous mentionnez les exigences qui seront rattachées au contrat conclu avec un des pays alliés. Comment pensez-vous pouvoir faire respecter ces restrictions? Par exemple, le sénateur David a dit tout à l'heure que ce matériel pourrait sans doute être utilisé dans une guerre du désert, mais qu'il pourrait également servir à réprimer une émeute civile. Je ne vois pas comment vous pourriez faire respecter les restrictions, sauf beaucoup plus tard, si vous apprenez que l'équipement n'a pas été utilisé aux fins prévues, à la condition que vous l'appreniez.

M. Wilson: Je pense que si cela arrivait nous serions au courant. Si nous concluons une entente avec un pays, nous aurons certainement des représentants diplomatiques sur place. Ce serait une condition sine qua non, si bien que nous saurions ce qui se passe dans ce pays.

Nous allons tenir compte de la probabilité de ce genre de choses tant lorsqu'il s'agira d'ajouter un pays à la liste des pays désignés qu'au moment d'octroyer la licence d'exportation. La situation fera l'objet d'un examen constant et nous en tiendrons compte pour chaque exportation.

Le sénateur Lavoie-Roux: Ma deuxième question concerne l'article 7 du projet de loi. Lorsqu'on nous a parlé de cette mesure, deux situations ont été signalées à notre attention. Le premier cas est celui de General Motors qui a conclu un contrat d'une valeur de 3 milliards de dollars sur une période de six ou sept ans. Le deuxième est celui de Diemaco, qui a signé un contrat de quatre ou cinq ans, peut-être en collaboration avec Lavalin.

A mon avis, l'article 7 pourrait permettre à plusieurs autres compagnies de se lancer dans les exportations d'armements. Je me demande pourquoi vous avez ajouté l'article 7 étant donné qu'à mon avis il ne fait qu'ouvrir encore plus grand la porte. Cet article porte que:

... peut délivrer à tout résident du Canada qui en fait la demande une licence autorisant ... l'exportation des marchandises inscrites sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée ...

N'importe quel résident du Canada se voit imposer les mêmes restrictions que celles qui s'appliqueront à General Motors et Diemaco. Cette disposition semble vouloir inviter davantage de gens à se lancer dans le commerce des armes avec les pays étrangers.

M. Wilson: De quel article parlez-vous, sénateur?

Le sénateur Kinsella: Il figure sous le titre «Licences et certificats».

M. Wilson: Nous exerçons un contrôle en ce sens que, s'ils n'obtiennent pas de licence pour l'exportation de marchandises inscrites sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée ...

Le sénateur Lavoie-Roux: Ils seront poursuivis et ainsi de suite.

[Text]

Mr. Wilson: Yes.

Senator Lavoie-Roux: It seems to me, in a sense, to be an invitation to more trade of that type.

Mr. Wilson: We are talking here about an automatic weapons country control list. It is automatic weapons that we are talking about, not the broad proliferation of arms in that sense.

Senator Lavoie-Roux: I agree with you. I was wondering why this wording was added since it seems to me to be an extension of the problem that you want to correct. I understand the purpose of the bill in terms of General Motors and Diemaco, but now it seems to be an extension to many more people.

Mr. Wilson: We have with us the fellow who drafted the bill.

Mr. Thorpe: He is Mr. Michael Zigayer from the Department of Justice who is familiar with the Criminal Code provisions that would apply to the domestic industry.

Le sénateur Lavoie-Roux: Est-ce que vous m'avez bien comprise?

M. E. N. Zigayer, conseiller juridique, section de la politique des matières en droit pénal, ministère de la Justice: J'espère que oui, honorable sénateur. La réponse à la question, telle que je l'ai comprise: comment empêcherait-on d'autres compagnies d'entrer dans ce genre de...

Le sénateur Lavoie-Roux: Non, ce n'est pas cela. L'article 7, «Licences et certificats», non seulement le projet de loi corrige la situation ou permet aux deux compagnies en question de pouvoir faire leurs ventes d'armes, mais l'article 7 m'apparaît comme un élargissement ou même une invitation à de plus grands échanges de commerce d'armes pour ceux qui pourraient y être intéressés au Canada. Je me demande quelle est la motivation pour élargir ce marché-là d'une certaine façon.

M. Zigayer: Ce sont deux questions dans une. Je peux vous dire qu'il y a un autre article dans le projet de loi qui contrôle quelles compagnies pourront devenir des participants, soit les industries pour fabriquer et exporter les armes. On retrouve cela à l'article 6 du projet de loi, à la page 4, qui prévoit un amendement de l'article 90 du Code criminel. Le nouvel alinéa (3.1) précise et exige que seulement les entreprises approuvées ou désignées par le procureur général d'une province pourraient participer à ce genre de commerce et, encore là, seulement pour les fins industrielles prévues par le gouverneur en conseil. Cela est une limite.

D'autre part, c'est plutôt une question de politique. Ce n'est pas pour élargir le commerce que le Canada légifère dans ce domaine mais afin de le permettre de façon contrôlée.

S'il y a des occasions où des compagnies canadiennes peuvent vendre, celles-ci sont sujettes à tous les contrôles en vertu de l'autre loi. On devrait permettre aux entreprises canadiennes et aux employés canadiens aussi de faire ce qu'ils peuvent pour faire de l'argent.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je comprends que les compagnies seraient reconnues selon certaines conditions, qui sont celles

[Traduction]

M. Wilson: Oui.

Le sénateur Lavoie-Roux: J'ai l'impression qu'on favorise l'élargissement de ce genre de commerce.

M. Wilson: Il est question ici des armes automatiques inscrites sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée. Nous parlons d'armes automatiques et non pas de la prolifération des armements.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je suis d'accord avec vous. Je me demandais pourquoi on a ajouté cette disposition étant donné qu'elle risque d'aggraver le problème que vous voulez régler. Je comprends l'objectif de ce projet de loi en ce qui concerne General Motors et Diemaco, mais il semble s'appliquer à beaucoup d'autres gens.

M. Wilson: Le rédacteur du projet de loi est avec nous.

M. Thorpe: Il s'agit de M. Michael Zigayer, du ministère de la Justice, qui connaît bien les dispositions du Code criminel régissant l'industrie nationale.

Senator Lavoie-Roux: Did you understand my question?

Mr. M.E. Zigayer, Legal Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: I hope so, senator. The answer to the question, as I have understood it, how would other companies of this kind be prevented from entering into...

Senator Lavoie-Roux: No, that's not it. Under section 7, "Permits and Certificates," the bill not only remedies the situation and enables the two companies in question to sell their arms, but it also appears to me as an extension or even an invitation to greater arms trading for those who might be interested in it in Canada. I was wondering about the reasons underlying the broadening of that market in a way.

Mr. Zigayer: There are two questions in one, here. I can tell you that there is another section in the bill that determines which companies will be able to become participants, that is arms manufacturing and export industries. This is section 6 of the bill on page 4, which provides for an amendment to section 90 of the Criminal code. The new section 3.1 states and requires that only companies that have been approved or designated by the Attorney General of the province may trade in arms, and here again, solely for the industrial purposes prescribed by the Governor in Council. This is one limitation.

Secondly, there is the issue of politics. What Canada is doing here in this legislation is not expanding the arms trade but making it possible for the arms trade to be controlled.

If there are opportunities for Canadian companies to sell, they will be subject to all controls by virtue of other legislation. Canadian businesses and Canadian employees should be allowed to do what they can to make money.

Senator Lavoie-Roux: I understand that companies would be recognized according to certain conditions that are those

[Text]

qui sont invoquées pour les deux compagnies particulières dont nous parlons. Mais ce que je trouve dans l'article 7, c'est que même si cela est dans un contexte restrictif on semble dire: écoutez, s'il y en a d'autres qui veulent des permis pour exporter, à la condition qu'elles s'astreignent aux restrictions qui sont dans cette loi et qui sont reconnues par le gouvernement, par exemple, elles pourront le faire. Il me semble que cela va au-delà de l'objectif que ce projet de loi-là visait.

The people cannot export freely, since there are already restrictions.

Mr. Zigayer: There is no export at all in this kind of weaponry.

Senator Lavoie-Roux: There is no restriction at all?

Mr. Zigayer: There is no export at all.

Senator Lavoie-Roux: That is it. So not only are you going to permit the two companies that we have been talking about to export, you are saying there could be more companies that could export as long as they subject themselves to the restrictions or the rules that will be defined. It is in that sense that I say that clause 7 actually seems to enlarge, not the problem, but the permission, you want to extend. You have answered the question for me.

Est-ce que General Moteur et Diemaco ont reçu des subventions du gouvernement pour l'obtention ou la mise en marche de ces projets-là?

Mr. Wilson: I am not sure about General Motors. I believe that Diemaco, going back to 1976, received government assistance to establish the company for purposes of making these firearms because we did not have the domestic capacity to produce them. In the interests of being able to provide for the needs of our domestic armed forces the government of the day provided some financing.

I do not know whether we have specifics with respect to that, but there was certainly some support at that time.

Senator Lavoie-Roux: And you do not know about General Motors?

Mr. Thorpe: I believe there was as well, but it amounted to \$10 million or \$20 million. You had the initial support to establish the production facilities, plus the contracts from the Department of National Defence for the machine guns and for the light armoured vehicles.

Mr. Wilson: The note that I have says that the Diemaco company and the Canadian Government have invested over \$40 million to establish the technology and computer-based manufacturing capability which form the essential elements of the world competitive military small arms capability. I do not think we have any information on General Motors.

Senator Kinsella: Minister, while your official from the Department of Justice is beside you, I want to ask for an explication of clause 11(1), paragraph 116 (a) of the present act being repealed. In substitution, you are regulating the handling, secure storage display and advertising of restricted weapons. My question relates to the business of imposing regu-

[Traduction]

which will be set for the two companies that we are talking about. However, what I find in section 7 is that, even if it is in a restrictive context, it seems to say: Listen, if there are others who want export permits, as long as they abide by the restrictions mentioned in the bill and that are recognized by the government, for example, they can have them. I think this goes beyond the objectives of that legislation.

Il n'est pas possible d'exporter librement ces armes étant donné qu'elles sont déjà assujetties à certaines restrictions.

M. Zigayer: Nous ne faisons aucune exportation de ce type d'armes.

Le sénateur Lavoie-Roux: Il n'y a aucune restriction?

M. Zigayer: Il n'y a aucune exportation.

Le sénateur Lavoie-Roux: D'accord. Par conséquent, non seulement vous autorisez les deux compagnies dont nous avons parlé à exporter, mais vous dites que d'autres pourront en faire autant à la condition de se soumettre aux restrictions ou aux règles qui seront définies. Voilà pourquoi je dis que l'article 7 semble élargir, non pas le problème, mais l'autorisation que vous voulez accorder. Vous avez répondu à ma question.

Have General Motors and Diemaco received government grants to obtain or initiate these projects?

M. Wilson: Pour General Motors, je n'en suis pas certain. Je crois qu'en 1976, Diemaco a obtenu l'aide du gouvernement pour fabriquer ces armes à feu étant donné que nous n'avions pas la capacité de les fabriquer chez nous. Pour pouvoir satisfaire aux besoins de nos forces armées, le gouvernement de l'époque a apporté son aide financière.

Je ne sais pas si nous avons des précisions à ce sujet, mais le gouvernement a certainement aidé la compagnie à l'époque.

Le sénateur Lavoie-Roux: Mais pour General Motors, vous ne savez pas si c'est le cas?

M. Thorpe: Je crois qu'il y a eu également une aide gouvernementale, mais elle se chiffrait à 10 ou 20 millions de dollars. Au départ, le gouvernement a apporté son aide financière pour l'implantation des installations de production, après quoi le ministère de la Défense nationale a octroyé des contrats pour les mitrailleuses et les véhicules blindés légers.

M. Wilson: D'après mes notes, Diemaco et le gouvernement canadien ont investi plus de 40 millions de dollars dans la technologie et les installations de fabrication informatisées qui constituent les éléments essentiels de notre capacité de production de petites armes militaires de calibre international. Je ne pense pas que nous ayons de renseignements sur General Motors.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le ministre, pendant que le représentant du ministère de la Justice est à côté de vous, je voudrais demander des explications au sujet du paragraphe 11(1) du projet de loi qui abroge l'alinéa 116a) de la loi actuellement en vigueur. En échange, vous régiez la manipulation, la sûreté de l'entreposage et la mise en montre des armes à

[Text]

lations on advertising in general. How does that measure up to the guarantee in the Charter of freedom of the press? When you deal with these things how do you measure those things up? Are you relying on the general limitations in a free and democratic society of the Charter, or is it argued that this is not a limitation of freedom of the press?

Mr. Zigayer: Were you referring to clause 11, paragraph 116(a) of the legislation?

Senator Kinsella: Yes.

Mr. Zigayer: That is not being amended. That was there before.

Senator Kinsella: Again, in your opinion, is that congruent with the provisions of the Charter in terms of freedom to advertise. We know that legislators across our great land, in some celebratory circumstances, have tried to impose restrictions on advertising. It raises for students of human rights some serious questions. All I am asking is when you looked at this did that consideration present itself to you?

Mr. Zigayer: I can only answer by saying that the whole area of gun control in Canada has been strictly regulated for over 100 years now. Included in that is a restriction or control over storage, display and advertising. I believe that would be consistent with the Charter. It does not prohibit the advertising, it simply restricts it. I believe that were it found to violate any of the provisions of the Charter, it would be upheld under section 1 of the Charter which talks about reasonable limitations in a free and democratic society.

Mr. Wilson: Before you go on, the amount of support for General Motors goes back to 1976, about \$20 million.

Senator Murray: Mr. Chairman, I am sure we all regret the absence of some of our colleagues, especially Senator MacEachen. I am sure Senator MacEachen would want me to put a question on his behalf, which I take from his speech.

Mr. Wilson: He would be in here shortly if he heard that.

Senator Murray: He has a machine on his desk that allows him to follow the proceedings of committees, as do I. He makes a statement which you have confirmed in your statement tonight to the effect that we would have to negotiate a bilateral agreement with Saudi Arabia before the sale of the armed LAVs by GM could be approved. He says:

One will have to be negotiated before September at the latest, a rather tight schedule. What assurance do we have that the deadline can be met? Even more importantly, what bargaining position do we have in the negotiations when we are so eager to authorize and facilitate these sales?

Mr. Wilson: I think the point is a fair one, that we have a short timeframe to get a negotiated agreement. I do not think we are starting from scratch in terms of understanding the sorts of things that might be needed in this type of agreement. So in the context of the timeframe, we should be able to get a

[Traduction]

autorisation restreinte ainsi que la publicité pour ces armes. Ma question concerne la réglementation de la publicité en général. En quoi ces dispositions respectent-elles la liberté de la presse garantie dans la Charte? Comment le déterminez-vous? Vous basez-vous sur les limitations générales qui s'appliquent à la Charte dans une société libre et démocratique ou estimez-vous que cela ne limite en rien la liberté de la presse?

M. Zigayer: Vous voulez parler de l'article 11 qui vise l'alinéa 116a) de la loi?

Le sénateur Kinsella: Oui.

M. Zigayer: Ce n'est pas une modification. C'était déjà là avant.

Le sénateur Kinsella: A votre avis, est-ce conforme aux dispositions de la Charte en ce qui concerne la liberté de faire de la publicité. Comme chacun sait, les législateurs de notre pays ont parfois essayé d'imposer des restrictions sur la publicité. Cela suscite de sérieuses objections de la part des défenseurs des droits de la personne. Je voudrais simplement savoir si vous en avez tenu compte lorsque vous avez étudié la question?

M. Zigayer: Je peux seulement vous dire que les armes à feu font l'objet d'une réglementation très stricte, au Canada, depuis plus d'un siècle. Cette réglementation s'applique également à l'entreposage, à l'exposition et à la promotion des ventes. Je crois que ces dispositions sont conformes à la Charte. Elles n'interdisent pas la publicité et se contentent de la limiter. A mon avis, si la loi était jugée contraire à certaines dispositions de la Charte, nous pourrions invoquer l'article 1 de la Charte où il est question des limitations raisonnables dans une société libre et démocratique.

M. Wilson: Avant d'aller plus loin, je peux vous dire que l'aide financière que le gouvernement a apportée à General Motors remonte à 1976 et qu'elle se chiffrait à environ 20 millions de dollars.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, nous regrettons tous l'absence de certains de nos collègues, et surtout celle du sénateur MacEachen. Je suis certain qu'il voudrait que je pose à sa place une question qui se dégage de son discours.

M. Wilson: S'il vous entendait, il se dépêcherait de venir.

Le sénateur Murray: Comme moi, il a sur son bureau une machine qui lui permet de suivre les délibérations des comités. Il a déclaré - et vous l'avez confirmé vous-même ce soir - qu'avant d'autoriser GM à vendre des blindés légers armés il faudrait négocier une entente bilatérale avec l'Arabie Saoudite. Je cite ses paroles:

Il faudra négocier une entente d'ici septembre au plus tard, ce qui laisse peu de temps. Comment pouvons-nous être certains que le délai sera respecté? Mais surtout, quand nous sommes si empressés à autoriser et à faciliter ce genre de ventes, comment pouvons-nous négocier?

M. Wilson: Le fait est que nous avons peu de temps devant nous pour négocier une entente. Néanmoins, nous avons déjà certaines bases de départ pour ce qui est de la teneur de ce genre d'accord. Par conséquent, nous devrions avoir le temps de conclure une entente satisfaisante. Comme je l'ai déjà dit,

[Text]

satisfactory arrangement. As I have said before, we have some very strong traditions in this country that must be upheld. We must honour those traditions as we are negotiating this agreement. If it does not stand the test of those traditions and values, then I think there would be a strong negative reaction by the public.

Senator Murray: We now have agreement with 10 countries. You mentioned that three conditions would have to be met in terms of bilateral agreements: One, the requirement for automatic firearms must be legitimate and reasonable; two, defence cooperation with Canada must serve to enhance regional cooperation and security; and, three, the country to which automatic weapons are being exported must not threaten regional or world security and must not maintain an excessive level of armaments. I take it that it is your considered opinion, and that of the Secretary of State for External Affairs, that Saudi Arabia meets those conditions?

Mr. Wilson: That's correct.

Senator Murray: Finally, I want to pursue a point you made earlier to the effect that as long ago as 1981 the Government of Canada endorsed this contract and promoted it with the Saudi armed forces. There appears to be a lot of background here. The present government continued to do that after its election in 1984. Do you know when the contract was finally awarded?

Mr. Wilson: I cannot be precise.

Mr. Thorpe: The contract with the Saudi Arabia Ministry of Defence and Aviation, as I understand it, was under negotiation throughout last spring, and all the final arrangements were concluded sometime around late August, early September.

Senator Murray: The minister said that the history of this contract goes back at least to 1981. Can you elaborate on that?

Mr. Thorpe: Yes, certainly. The market in Saudi Arabia has been known for a decade, and General Motors has been actively pursuing that market with the support of the Canadian government since 1981.

Senator Murray: How could that be done, given the state of the law? The government knew what the law was and GM knew what the law was.

Mr. Thorpe: As the minister has indicated, the intent of the Criminal Code was not to prevent exports of automatic weapons from Canada, and it was not apparent in 1980, 1981 and 1983 that the Criminal Code would present an obstacle to General Motors. It became apparent some time in the mid-1980s in connection with the proposed sale by Diemaco to New Zealand of automatic weapons. At that time it was thought possible that the export might be arranged or that an exception might be made available through other legislation—for example, the National Defence Production Act.

Mr. Zigayer: That is one act.

Mr. Thorpe: There were, however, serious legal misgivings at the time. When the General Motor's case arose again last

[Traduction]

nous avons des traditions bien établies à respecter. Nous devons négocier cet accord en nous y conformant. Si l'accord ne respecte pas nos traditions et nos valeurs, je pense que le public le verra d'un très mauvais oeil.

Le sénateur Murray: Nous avons conclu des ententes avec dix pays. Vous avez dit qu'il y avait trois conditions à remplir pour les accords bilatéraux. Premièrement, le pays en question doit avoir un besoin légitime et raisonnable d'armes à feu automatiques, deuxièmement, la coopération en matière de défense entre le Canada et ce pays doit favoriser la coopération et la sécurité régionales et, troisièmement, le pays vers lequel nous exportons des armes automatiques ne doit pas menacer la sécurité régionale ou mondiale et ne doit pas avoir un arsenal trop important. Je suppose que le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures et vous-même estimez que l'Arabie Saoudite satisfait à ces conditions?

M. Wilson: En effet.

Le sénateur Murray: Enfin, vous avez dit tout à l'heure qu'en 1981, le gouvernement canadien avait déjà approuvé ces ventes aux forces armées saoudiennes et cherché à les faciliter. Ce projet ne date pas d'hier. Le gouvernement actuel a poursuivi cette initiative après avoir été élu en 1984. Savez-vous quand le contrat a finalement été octroyé?

M. Wilson: Je ne connais pas la date exacte.

M. Thorpe: Si j'ai bien compris, le contrat avec le ministère de la Défense et de l'Aviation d'Arabie Saoudite a été négocié au cours du printemps dernier et il a été conclu vers la fin août ou le début septembre.

Le sénateur Murray: Le ministre a dit que l'origine de ce contrat remontait au moins à 1981. Pourriez-vous nous fournir des précisions supplémentaires?

M. Thorpe: Certainement. Cela fait dix ans que General Motors explore activement le marché saoudien avec l'aide du gouvernement canadien.

Le sénateur Murray: Comment était-ce possible étant donné la loi en vigueur? Le gouvernement et GM connaissaient la teneur de la loi.

M. Thorpe: Comme l'a dit le ministre, le Code criminel ne visait pas à interdire les exportations d'armes automatiques et, en 1980, 1981 et 1983, on ne s'était pas rendu compte qu'il constituerait un obstacle pour General Motors. On s'en est aperçu au milieu des années 80 lorsqu'il a été question que Diemaco vende des armes automatiques à la Nouvelle-Zélande. A l'époque, on pensait que ces exportations pourraient quand même être organisées ou qu'il serait possible de faire une exception en invoquant une autre loi, par exemple la Loi sur la production de défense.

M. Zigayer: C'est la seule.

M. Thorpe: Cependant, on se trompait sérieusement à l'époque sur le plan juridique. Lorsque le cas de General Motors a

[Text]

fall, those options under existing legislation were reviewed again and, after considered study by the Department of Justice, the conclusion by senior legal officials in the Department of Justice was that none of the existing legislative options that were considered for Diemaco in 1985 and 1986 were available and the only sure course was to amend the Criminal Code.

Senator Murray: That answers in part another question that was put by Senator MacEachen this morning in his speech as to why, if this anomaly has existed since 1977, it has not been addressed before now.

What forum would the Government of Canada support, if taken, for these discussions between General Motors and Saudi Arabia? I presume you are referring to normal diplomatic efforts by our trade people at our embassy in Saudi Arabia.

Mr. Wilson: I cannot comment on anything going back to 1981 but I am sure it would have been the same as what we have been doing recently, and that is through normal embassy contacts. I believe there were one or two contacts by ministers at that time in the previous government.

Mr. Thorpe: They would be trying to make representations at senior levels to the Kingdom of Saudi Arabia.

Senator Murray: Were these senior ministerial aids to the region?

Mr. Thorpe: Yes.

Senator Murray: Do you remember who made them?

Mr. Thorpe: Not at the moment. If you are interested, I can check the record.

Senator David: I would like to touch on another aspect which is the external affairs aspect.

In the second paragraph of your presentation, if I understand correctly, it means that since 1977 any manufacturer was unable to sell any armaments except to the Canadian Army.

Mr. Wilson: They could be sold to the Canadian Armed Forces and to the police forces. I am speaking of automatic firearms.

Senator David: This new law, in fact, takes quite a different position from the law that was in existence in 1977, because now we would be able to sell to our allies. I do understand that it is a limited list which may be public, although I do not know where that could be found. I am sure it could be changed year after year.

Do you not think that because it is generally known throughout the world that we were not selling arms it has had a positive effect on Canada's reputation as a neutral country? Do you not think that we may be giving the impression that we are changing the law for commercial purposes or financial gains? I do understand the economic side, because I am sure it will be very profitable to some industries and some workers. However, I am a little worried about Canada's reputation. We have been held in a prestigious light because we were not

[Traduction]

de nouveau été soulevé, l'automne dernier, nous avons réexaminé les possibilités qu'offrait la législation en vigueur et après avoir étudié la question, les juristes du ministère de la Justice ont conclu qu'aucune des options législatives envisagées pour Diemaco, en 1985 et 1986, ne pouvait être utilisée et que la seule solution consistait à modifier le Code criminel.

Le sénateur Murray: Cela répond, en partie, à une autre question que le sénateur MacEachen a soulevée ce matin dans son discours, à savoir pourquoi cette anomalie n'a pas été corrigée avant si elle existe depuis 1977.

Dans quelle tribune le gouvernement canadien souhaiterait-il que les pourparlers entre General Motors et l'Arabie Saoudite se déroulent? Je suppose que vous faites allusion aux efforts diplomatiques que nos agents commerciaux déploient normalement à l'ambassade du Canada en Arabie Saoudite.

M. Wilson: Je ne peux pas vous dire ce qu'il en était en 1981, mais je suis certain qu'on a dû procéder comme nous l'avons fait récemment, c'est-à-dire dans le cadre des relations diplomatiques. Je crois qu'à l'époque, les ministres de l'ancien gouvernement ont communiqué à une ou deux reprises avec les Saoudiens.

M. Thorpe: Ils ont fait des instances aux plus hauts niveaux du gouvernement saoudien.

Le sénateur Murray: S'agissait-il de hauts fonctionnaires affectés à ce secteur?

M. Thorpe: Oui.

Le sénateur Murray: Vous souvenez-vous de qui il s'agissait?

M. Thorpe: Pas pour le moment. Si cela vous intéresse, je peux vérifier.

Le sénateur David: Je voudrais aborder un autre aspect de la question, celui des affaires extérieures.

Au deuxième paragraphe de votre déclaration, si j'ai bien compris, vous dites que depuis 1977 aucun fabricant n'a pu vendre d'armes, sauf à l'armée canadienne.

M. Wilson: Les armes pouvaient être vendues aux Forces armées et à la police canadiennes. Je veux parler des armes à feu automatiques.

Le sénateur David: En fait, cette nouvelle loi s'écarte de la législation en vigueur depuis 1977 étant donné que nous pourrions désormais vendre des armes à nos alliés. Je crois qu'il s'agit d'une liste limitée de pays, qui peut être rendue publique, mais je ne sais pas où il est possible de la consulter. Cette liste sera certainement modifiée d'une année à l'autre.

Ne pensez-vous pas qu'en faisant savoir au monde entier que nous ne vendions pas d'armes, nous nous sommes bâti la réputation d'être un pays neutre? N'avez-vous pas peur de donner l'impression que nous modifions la loi pour des raisons commerciales ou pour en tirer un profit? Je comprends la nécessité économique de la chose, car ce commerce sera certainement très rentable pour certaines industries et certains travailleurs. Cependant, je crains que le Canada ne perde l'excellente réputation qu'il s'est taillée parce qu'il ne vendait d'armes à aucun pays. Ai-je tort de le penser?

[Text]

involved in the selling of arms to any country of the world. Am I wrong in that?

Mr. Wilson: With respect, you are wrong, because that is the true anomaly of this. We have been selling weapons that you would describe as more lethal weapons, such as rockets, low-level air-defence systems and things—weapons that are more lethal than automatic firearms.

Canada is not a neutral country. We are a country that has allies and we stand by our allies as was demonstrated in the case of our actions in the Gulf Crisis.

The anomaly here, though, is that the Criminal Code applies to automatic weapons and we have been restricted from exporting this type of weapon; but we have exported a range of other types of weapons which are the subject of this annual report. You can see a listing of them if you wish. Our total sales of weaponry in 1990 amounted to \$160 million; so we are not a big player in this market, but we have been a participant.

Senator David: That is a very interesting observation. I did not know that. You were able to sell rockets which are quite powerful and that can destroy a lot of people and property.

Mr. Wilson: They can destroy a light armoured vehicle.

Senator David: Were those sold to the allies or to anyone else?

Mr. Thorpe: I do not have the list in front of me, but there are a number of different countries, including our allies, and a limited number of third world countries. I would emphasize, however, in considering each of these applications, the minister, Mr. Clark, required that each application to export military goods to a non-NATO country had to be approved by him personally.

Senator David: I think this should be widely publicized if the population is to understand the situation. It is hard for us to understand the compatibility between the first and second statement. I do not think the population discerns the difference between automatic weapons, semi-automatic weapons, rockets and missiles. It is like medical jargon. It is nice for a doctor to be able to speak this jargon because the patient does not understand it, but in the end it is the population that is the patient. I am very happy about this declaration that no arms at all could be sold for war purposes anywhere in the world, but it is not true. Am I correct this time?

Mr. Wilson: I can show you a copy of this annual report, senator. This report does point out the four specific criteria which Mr. Clark established on countries to whom we would sell military goods and technology. Then there is a listing of the countries, the total amount of sales to each country, and then a listing, in categories, of the types of munitions or weaponry which have been sold to each of those countries.

Senator David: So it is not an increase of arms selling that we are doing; it just happens that we are selling them to two countries which would like to buy arms but which were not permitted under a strange law of 1977?

[Traduction]

M. Wilson: Je crois que vous avez tort étant donné que c'est là que se situe véritablement l'anomalie de la loi. Nous avons vendu des armes que vous pourriez qualifier de plus mortelles, telles que des fusées, des systèmes de défense aérienne à basse altitude et toutes sortes d'autres armes plus mortelles que les armes à feu automatiques.

Le Canada n'est pas un pays neutre. Nous avons des alliés que nous soutenons comme nous l'avons démontré à l'occasion de la crise du golfe.

Néanmoins, la loi contient une anomalie en ce sens que le Code criminel nous empêchait d'exporter des armes automatiques alors que nous avons exporté tout un éventail d'autres types d'armes qui font l'objet d'un rapport annuel. Nous pourrions vous en communiquer la liste, si vous le désirez. En 1990, nos ventes totales d'armes se sont chiffrées à 160 millions de dollars. Autrement dit, nous ne jouons pas un rôle de premier plan sur ce marché, mais nous y sommes quand même présents.

Le sénateur David: Ce sont là des précisions très intéressantes. Vous m'apprenez quelque chose. Vous avez pu vendre des fusées qui sont assez puissantes et qui peuvent tuer beaucoup de gens et causer beaucoup de dégâts.

M. Wilson: Elle peuvent détruire un blindé léger.

Le sénateur David: Les a-t-on vendues à nos alliés ou à d'autres pays?

M. Thorpe: Je n'ai pas la liste sous les yeux, mais elles ont été vendues à plusieurs pays, y compris nos alliés et un petit nombre de pays du tiers monde. Je souligne toutefois que pour les exportations vers les pays qui ne font pas partie de l'OTAN, le ministre, M. Clark, a tenu à examiner lui-même chaque demande.

Le sénateur David: Il faudrait que cela se sache pour que la population comprenne bien la situation. Nous avons du mal à comprendre comment les deux peuvent aller de pair. Je ne pense pas que la population fasse de différence entre les armes automatiques, les armes semi-automatiques, les fusées et les missiles. C'est comme le jargon médical. Le médecin profite de ce que le patient ne le comprend pas, mais dans ce cas-ci, le patient, c'est toute la population. Je me réjouis de vous entendre dire qu'aucune arme n'a pu être vendue pour faire la guerre où que ce soit dans le monde, mais ce n'est pas vrai. Ai-je raison cette fois-ci?

M. Wilson: Je peux vous montrer un exemplaire du rapport annuel, sénateur. Il énonce les quatre critères que M. Clark a établis pour les ventes de matériel et de technologie militaires. Il contient également la liste des pays, le montant total des ventes faites à chaque pays et ensuite les types de munitions ou d'armes vendues à chacun de ces pays.

Le sénateur David: Par conséquent, nous n'augmentons pas nos ventes d'armes; nous allons simplement en vendre à deux pays qui voudraient en acheter, mais qui ne le pouvaient pas à cause d'une curieuse loi de 1977?

[Text]

Mr. Wilson: It is an increase because it is adding a category.

Senator David: But not an increase in power; that is what I mean, and that is what is important.

Mr. Wilson: That is right. There are 20-odd categories of weapons that are subject to these controls now.

Senator Kelleher: I have a question by way of clarification, Mr. Minister, regarding the light armoured vehicles that we will be selling to Saudi Arabia. Is it not correct that the machine guns they have on these vehicles are not manufactured by Canada?

Mr. Wilson: On the LAVs, that is correct.

Mr. Thorpe: That is correct.

Senator Kelleher: They are purchased from another country and are mounted here in Canada. Am I correct in suggesting that the reason they are being mounted here is because of cost constraints?

Mr. Wilson: I would say there are two reasons. First, if the LAVs were manufactured here, shipped to the country making the automatic weapons and had the weapons mounted there, there would be an additional cost which might also undermine their competitive position. In addition, though, by mounting the weapons and building the mount here in Canada, the value added is retained here in Canada.

Senator David: Could we go back to the new section 15? I would like to know the difference between subsections 1 and 2.

Mr. Wilson: Which is 15?

Senator Murray: On page 2, under Permits and Certificates, it says:

Section 15 of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

Senator David: In the first subsection, I think you say that for any arms sales a company or person must have the written permission of the minister. Do I understand that correctly?

Mr. Wilson: Except with the authority in writing of the minister.

Senator David: Let us say that I am the president of a company and I want to sell arms. I could not do so because of this subsection without the authorization of the minister?

Mr. Wilson: That is correct.

Senator David: Then what does subsection 2 mean? Does it mean that if you do not have permission, then you are a criminal?

Senator Kinsella: The short answer is yes.

Mr. Wilson: I can give you a layman's answer and my learned counsel will protect me if I am wrong. If you are not in compliance with subsection 1, then you are doing something that is prohibited under the Criminal Code.

Mr. Zigayer: If I may, I would like to describe what was meant to be caught by subsection 2, and that is the practice we see in some states where the manufacturer of the weapon may

[Traduction]

M. Wilson: Les ventes augmenteront étant donné que nous ajoutons une catégorie d'armes.

Le sénateur David: Mais la puissance n'augmentera pas; c'est cela qui compte le plus.

M. Wilson: En effet. Il y a une vingtaine de catégories d'armes qui sont actuellement soumises à ces mesures de contrôle.

Le sénateur Kelleher: Monsieur le ministre, je voudrais un éclaircissement au sujet des véhicules blindés légers que nous allons vendre à l'Arabie Saoudite. N'est-il pas vrai que les mitrailleuses montées sur ces véhicules ne sont pas fabriquées au Canada?

M. Wilson: C'est exact, pour les blindés légers.

M. Thorpe: C'est exact.

Le sénateur Kelleher: Nous les achetons à un autre pays et nous les montons au Canada. Est-il vrai que c'est pour une question de prix de revient qu'ils sont montés chez nous?

M. Wilson: Je dirais qu'il y a deux raisons à cela. Premièrement, si les blindés étaient fabriqués ici et expédiés vers le pays qui fabrique les armes automatiques pour qu'elles y soient montées, cela représenterait des frais supplémentaires qui risqueraient de les rendre moins compétitifs. En outre, en montant les armes au Canada, c'est nous qui bénéficions de la valeur ajoutée.

Le sénateur David: Pourrions-nous en revenir au nouvel article 15? Je voudrais savoir quelle est la différence entre les paragraphes 1 et 2.

M. Wilson: De quel article 15 parlez-vous?

Le sénateur Murray: A la page 2, sous le titre Licences et certificats, nous pouvons lire ceci:

L'article 15 de la même loi est abrogé et remplacé par ce qui suit.

Le sénateur David: Je crois que, dans le premier paragraphe, vous dites que personne ne peut vendre d'armes sans l'autorisation écrite du ministre. Ai-je bien compris?

M. Wilson: C'est interdit sans l'autorisation écrite du ministre.

Le sénateur David: Disons que je sois le président d'une compagnie qui désire vendre des armes. Ces dispositions m'interdisent de le faire sans l'autorisation du ministre?

M. Wilson: C'est exact.

Le sénateur David: Alors que signifie le paragraphe 2? Cela veut-il dire que si vous le faites sans autorisation, vous êtes un criminel?

Le sénateur Kinsella: Oui.

M. Wilson: Je ne suis pas avocat, mais je peux vous répondre et l'éminent juriste qui m'accompagne me corrigera si je me trompe. Si vous n'agissez pas conformément au paragraphe 1, vous vous rendez coupable d'un acte criminel.

M. Zigayer: Si vous le permettez, je voudrais préciser que le paragraphe 2 visait à empêcher certaines pratiques selon lesquelles un fabricant produit, dans un pays «A», des armes qui

[Text]

be in State "A" and then it goes to State "B" for trans-shipment and we do not have a true picture of who the end user is. This is to discourage—in fact, to eliminate, if possible—that trans-shipment or diversion of these types of weapons through Canada. We do not want Canada to be used as a conduit for someone else's weapons of this sort.

Senator Murray: And it covers two types of weapons: those that are on an Export Control List, and those that are prohibited under the Criminal Code. Do I read that correctly? It would refer to any goods included in an Export Control List or then, in 15(2), it would include any weapon that is a prohibited weapon in the Criminal Code.

Mr. Zigayer: Yes, weapons prohibited under (c), which are the fully automatic firearms, and (e), which are weapons that are declared to be prohibited through order in council. At the moment, that includes things such as the Tazer, a little device that looks like a flashlight and shoots two darts which, when they make contact, cause a transmission of an electrical voltage which incapacitates a person. That would also include Mace and so on.

Senator Murray: But the point is there are two lists. There is a list of prohibited weapons in subsection 84(1) of the Criminal Code and then an Export Control List. There are two different lists.

Mr. Zigayer: There are two different lists: the Export Control List and the automatic firearms control list.

Senator Murray: And you are concerned to control trans-shipment in both cases?

Mr. Zigayer: Yes.

Senator Kinsella: Mr. Minister, I think that all Canadians agree that we would not want Canada trading in, or being used as the conduit for, these kinds of arms to countries that have poor human rights records. My understanding is that Canada has never traded in arms with any country that has been found to be in violation of the UN Resolution 1503, which deals with gross and consistent patterns of human rights violation. Canadians would want to be confident that there would not be any bilateral agreements of this type entered into with countries that were in violation of that UN resolution, as adjudicated by the Human Rights Commission of the United Nations.

However, even without adopting such a Carterian type of policy of assessing everything we do in terms of the human rights records of other countries, but with it still being a pillar of our foreign policy, I hope that that will be brought to bear on any listing of a country so that the three conditions that you have underscored would not exclude that pillar of the human rights record of the country. If it is clear to world public opinion, or, *a fortiori*, if it is clear to the UN community that a country is guilty of gross and consistent patterns of human rights violations, I am sure we certainly would not trade arms with them.

Mr. Wilson: That is correct, senator. Let me refer you to a statement that is in the annual report. Mr. Clark stated there

[Traduction]

sont expédiées dans un pays «B» à partir duquel elles sont transbordées vers une autre destination que nous ignorons. Ces dispositions visent à éviter ou, si possible, éliminer le transbordement ou le détournement de ce type d'armes. Nous ne voulons pas que le Canada serve de plaque tournante pour l'acheminement des armes d'un autre pays.

Le sénateur Murray: Et la loi vise deux types d'armes: celles qui figurent sur la liste des marchandises d'importation contrôlée ou les armes prohibées selon la définition du Code criminel. Ai-je bien compris? Ces dispositions s'appliquent à toutes les armes inscrites sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée ou le paragraphe 15(2) inclut toutes les armes prohibées en vertu du Code criminel.

M. Zigayer: Oui, les armes prohibées en vertu de l'alinéa (c), qui sont les armes entièrement automatiques et de l'alinéa (e), qui sont les armes déclarées armes prohibées par décret du Gouverneur en conseil. Pour le moment, cela comprend des articles comme le Tazer, un petit dispositif ressemblant à une lampe de poche qui tire deux flèches lesquelles, en entrant en contact, envoient un choc électrique qui paralyse la victime. Cela comprend également le Mace et divers autres produits.

Le sénateur Murray: Mais le fait est qu'il y a deux listes. D'une part, une liste des armes prohibées en vertu du paragraphe 84(1) du Code criminel et, d'autre part, une liste des marchandises d'importation contrôlée.

M. Zigayer: Il y a deux listes différentes: la liste des marchandises d'importation contrôlée et la liste des armes prohibées.

Le sénateur Murray: Et dans les deux cas vous tenez à contrôler les transbordements?

M. Zigayer: Oui.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le ministre, tous les Canadiens s'opposent sans doute à ce que nous vendions ce genre d'armes à des pays qui ne respectent pas les droits de l'homme ou à ce que nous servions d'intermédiaires. A ma connaissance, le Canada n'a jamais vendu d'armes à un pays qui a enfreint la résolution 1 503 de l'ONU qui vise les violations brutales et régulières des droits de l'homme. Les Canadiens veulent être certains qu'aucun accord bilatéral de ce genre ne sera conclu avec un pays qui, selon le jugement de la Commission des Nations Unies pour les droits de l'homme, a violé cette résolution de l'ONU.

Cependant, sans aller jusqu'à adopter une politique à la Carter en ne faisant rien sans avoir évalué la façon dont les autres pays respectent les droits de l'homme, j'espère que cela restera quand même l'un des principaux éléments de notre politique étrangère et que les trois critères que vous avez énoncés pour l'établissement de la liste des pays désignés ne nous dispenseront pas d'en tenir compte. Si l'opinion publique mondiale ou même si la communauté des Nations Unies sait qu'un pays s'est rendu coupable d'une violation grossière et persistante des droits de l'homme, je suis certain que nous n'irons pas lui vendre des armes.

M. Wilson: En effet, sénateur. Dans le rapport annuel, M. Clark déclare que le Canada contrôlera de très près les expor-

[Text]

that Canada would closely control the export of military goods and technology. One of the four conditions of the actual export would be that in countries whose governments have a persistent record of serious violations of the human rights of their citizens, it must be demonstrated that there is no reasonable risk that the goods might be used against a civilian population.

Mr. Chairman: On behalf of the committee, I would like to thank you, Minister, and to thank your officials for your presence here this evening and for being willing to answer helpfully the questions of various senators.

Unless any honourable senator has other matters to raise, I now ask whether clauses 2 to 14 shall carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill without amendment to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: There being no further business, I thank honourable senators for their presence. The committee will now adjourn to the call of the Chair.

The Committee adjourned.

[Traduction]

tations de matériel et de technologie militaires. Pour pouvoir exporter des armes vers les pays dont les gouvernements ont violé gravement et de façon persistante les droits de leurs citoyens, une des quatre conditions à remplir est que le pays destinataire doit prouver que le matériel vendu ne risque pas d'être utilisé contre la population civile.

Le président: Monsieur le ministre, je tiens à vous remercier vous et vos collaborateurs, au nom du comité, d'être venus ce soir et d'avoir bien voulu répondre à nos questions.

A moins qu'un sénateur ait une autre question à soulever, je vais maintenant demander si les articles 2 à 14 sont adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi au Sénat sans proposition d'amendement?

Des voix: D'accord.

Le président: Comme nous en avons terminé, je remercie les sénateurs d'être venus et je lève la séance.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Michael Wilson, Minister of Industry,
Science and Technology and for International Trade.

L'honorable Michael Wilson, ministre de l'Industrie, des
Sciences et de la Technologie et du Commerce extérieur.

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of External Affairs and International
Trade:*

Mark J. Moher, Director General, International Security,
Arms Control and CSCE Affairs;

D'Arcy Thorpe, Deputy Director, Export Controls Division
(ESE), Special Trade Relations Bureau;

J. Ian Burchett, Trade Commissioner, Middle East Trade
Development Division.

From the Department of Justice:

Michael E. N. Zigayer, B.C., LL.L., Counsel, Criminal Law
Policy Section.

*Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce exté-
rieur:*

Mark J. Moher, directeur général de la Sécurité internatio-
nale, du Contrôle des armements et des Affaires de la
CSCE;

D'Arcy Thorpe, directeur adjoint, Direction du contrôle des
exportations (ESE), Direction générale des relations com-
merciales spéciales;

J. Ian Burchett, délégué commercial, Direction de l'Expan-
sion du Commerce au Moyen-Orient.

Du Ministère de la Justice:

Michael E.N. Zigayer, B.A., LL.L., conseiller juridique,
Section de la politique en matière de droit pénal.



Third Session
Thirty-fourth Parliament
1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature
1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART
Deputy Chairman:
The Hon. GERALD R. OTTENHEIMER

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART
Vice-président:
L'honorable GERALD R. OTTENHEIMER

Tuesday, November 19, 1991
Tuesday, November 26, 1991

Le mardi 19 novembre 1991
Le mardi 26 novembre 1991

Issue No. 3
First Proceeding on:

Bill C-27, An Act
respecting the privileges
and immunities
of foreign missions and
international organizations

Fascicule n° 3
Premier fascicule concernant:

Le Projet de loi C-27,
Loi concernant les privilèges
et immunités
des missions étrangères et
des organisations internationales

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	Kinsella
Balfour	MacEachen
Bolduc	*Murray, P.C.
Bosa	(or Lynch-Staunton)
Cogger	Robichaud
Comeau	Roblin, C.P.
*Frith	Stewart
(or Molgat)	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Lynch-Staunton submitted for that of the Honourable Senator Doody. (September 17, 1991)

The name of the Honourable Senator Molgat submitted for that of the Honourable Senator Frith (Ex officio member). (September 30, 1991)

The name of the Honourable Senator Frith submitted for that of the Honourable Senator MacEachen (Ex officio member). (September 30, 1991)

The name of the Honourable Senator Roblin added. (October 17, 1991)

The name of the Honourable Senator Atkins submitted for that of the Honourable Senator Di Nino. (October 17, 1991)

The name of the Honourable Senator Carney submitted for that of the Honourable Senator Atkins. (October 24, 1991)

The name of the Honourable Senator Balfour submitted for that of the Honourable Senator Kelleher. (November 26, 1991)

The name of the Honourable Senator Comeau submitted for that of the Honourable Senator Ottenheimer. (November 26, 1991)

The name of the Honourable Senator Rossiter submitted for that of the Honourable Senator Carney. (November 26, 1991)

The name of the Honourable Senator Atkins submitted for that of the Honourable Senator Rossiter. (November 26, 1991)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Atkins	Kinsella
Balfour	MacEachen
Bolduc	*Murray, c.p.
Bosa	(ou Lynch-Staunton)
Cogger	Robichaud
Comeau	Roblin, c.p.
*Frith	Stewart
(ou Molgat)	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Lynch-Staunton substitué à celui de l'honorable sénateur Doody (le 17 septembre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Molgat substitué à celui de l'honorable sénateur Frith (membre d'office) (le 30 septembre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Frith substitué à celui de l'honorable sénateur MacEachen (membre d'office) (le 30 septembre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Roblin ajouté (le 17 octobre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Atkins substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (le 17 octobre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Carney substitué à celui de l'honorable sénateur Atkins (le 24 octobre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Balfour substitué à celui de l'honorable sénateur Kelleher (le 26 novembre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Comeau substitué à celui de l'honorable sénateur Ottenheimer (le 26 novembre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Rossiter substitué à celui de l'honorable sénateur Carney (le 26 novembre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Atkins substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter (le 26 novembre 1991).

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 21, 1991:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was—
Adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart, propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 19, 1991

(3)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:01 p.m., this day for the purpose of organization pursuant to Rule 69.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Carney, Cogger, Kinsella, MacEachen, Ottenheimer, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and Stollery. (7)

In attendance: Denis Robert, Committee Clerk.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Clerk presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Ottenheimer moved—That the Honourable Senator Stewart be elected Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The elected Chairperson was invited by the Clerk of the Committee to take the Chair.

The Honourable Senator Ottenheimer moved—That, pursuant to Rule 90, the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kinsella moved—That, pursuant to Rule 103, reasonable travelling and living expenses may be paid to witnesses invited or summoned to appear before the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Cogger moved—That, pursuant to paragraph 3:05 of Appendix II to the Rules of the Senate, accounts for payment by the Committee be certified by the Chairman or the Deputy Chairman.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Ottenheimer moved—That, pursuant to Rule 105, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the Committee in the Second Session of the Thirty-fourth Parliament.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Carney moved—That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada;

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 NOVEMBRE 1991

(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 16 h 01 aujourd'hui aux fins d'organisation, conformément à l'article 69 du Règlement.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Carney, Cogger, Kinsella, MacEachen, Ottenheimer, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (7)

Présent: Denis Robert, greffier du Comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Ottenheimer propose,—Que l'honorable sénateur Stewart soit élu président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le président élu est invité par le greffier du Comité à prendre le fauteuil.

L'honorable sénateur Ottenheimer propose,—Que, conformément à l'article 90 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des séances, à entendre des témoins et à ordonner l'impression des témoignages en l'absence de quorum.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kinsella propose,—Que, conformément à l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de déplacement et de séjour soit versée à tout témoin invité ou cité à comparaître devant le Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Cogger propose,—Que, conformément au paragraphe 305 de l'annexe II du Règlement du Sénat, les comptes payables par le Comité soient certifiés par le président ou le président suppléant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Ottenheimer propose,—Que, conformément à l'article 105 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses encourues par le Comité pendant la deuxième session de la 34^e Législature.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Carney propose,—Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à étudier et à faire rapport des négociations portant sur un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre développement commercial s'y rapportant;

Que le Comité ait le pouvoir de s'ajourner d'un endroit à l'autre au Canada;

That the Committee be empowered to retain the services of professional and clerical staff as deemed advisable by the Committee;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Committee agreed to direct the Chairman to write to Senator Van Roggen, former Chairman of the Senate Standing Committee on Foreign Affairs, advising him of the Committee's intention to resume business initiated by the Honourable Senator Van Roggen, and paying tribute to his contributions to the Committee.

The Committee discussed its future schedule of business.

The Committee agreed that, at its next meeting, it will consider Bill C-27, its future schedule of business, and staffing resources for the Committee.

The Committee discussed its time schedule for regular meetings.

At 5:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, NOVEMBER 26, 1991

(4)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:50 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Bolduc, Bosa, Cogger, Comeau, Kinsella, MacEachen, Robichaud, Roblin, Stewart and Stollery. (11)

Other Senator present: The Honourable Senator Grafstein. (1)

In attendance: John Desmarais and Denis Robert, Committee Clerks.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of External Affairs:

Mr. Serge April, Acting Legal Advisor, and
Mr. Keith Morrill, Legal Officer, Legal Advisory Division.

The Honourable Senator Cogger moved—That the Honourable Senator Ottenheimer be elected Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Roblin moved—That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and one other member of the

Que le Comité soit habilité à retenir les services de personnel professionnel et de bureau qu'il estime souhaitables;

Que les mémoires et témoignages reçus et concernant le sujet en question par le Comité au cours des première et deuxième sessions de la 34^e Législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité convient de demander au président d'écrire au sénateur Van Roggen, ancien président du Comité sénatorial des affaires étrangères, l'avisant de l'intention du Comité de reprendre les travaux amorcés par l'honorable sénateur Van Roggen et lui rendant hommage pour ses contributions au Comité.

Le Comité discute du calendrier de ses travaux futurs.

Le Comité convient que, à sa prochaine réunion, il étudiera le projet de loi C-27, le calendrier de ses travaux futurs, et les ressources en personnel du Comité.

Le Comité discute de l'horaire de ses réunions normales.

À 17 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

MARDI 26 NOVEMBRE 1991

(4)

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 16 h 50 aujourd'hui sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bolduc, Bosa, Cogger, Comeau, Kinsella, MacEachen, Robichaud, Roblin, Stewart et Stollery. (11)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein. (1)

Présents: John Desmarais et Denis Robert, greffiers du Comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère des Affaires extérieures:

M. Serge April, conseiller juridique suppléant, et
M. Keith Morrill, agent juridique, Direction de la consultation juridique.

L'honorable sénateur Cogger propose—Que l'honorable sénateur Ottenheimer soit élu vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Roblin propose— Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président, du vice-président et d'un autre membre du Comité qui sera

Committee to be designated by the Chairman after the usual consultations and that the quorum be three.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Clerk, in compliance with the Order of Reference dated Tuesday, October 22, 1991, proceeded to consider Bill C-27, An Act respecting the privileges and immunities of foreign missions and international organizations.

Serge April made a statement and, together with the other witness, answered questions.

The Clerk of the Committee distributed a communiqué from the Embassy of Peru regarding the report of Amnesty International on human rights in Peru.

The Committee discussed its future schedule of business with respect to the possible establishment of a Sub-committee on national defence and security concerns.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider the need to engage professional and clerical staff with respect to the Committee's examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

The Committee agreed to authorize the Chairman to engage the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, subject to approval by the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration, and by the Senate of a Committee application for budget authorization.

At 6:12 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier adjoint du Comité

DOUG ARNOTT

Acting Clerk of the Committee

désigné par le président après les consultations habituelles et que le quorum soit de trois.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 22 octobre 1991 passe à l'étude du projet de loi C-27, Loi concernant les privilèges et immunités des missions étrangères et des organisations internationales.

Serge April fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le greffier du Comité distribue un communiqué de l'Ambassade du Pérou concernant le rapport d'Amnistie internationale sur les droits de la personne au Pérou.

Le Comité discute du calendrier de ses travaux futurs concernant la création possible d'un sous-comité de la défense nationale et de la sécurité.

Le Comité, conformément à l'Ordre de renvoi du jeudi 21 novembre 1991, considère la nécessité d'engager du personnel professionnel et de bureau en vue de l'étude par le Comité des négociations concernant un accord nord-américain de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et toutes autres questions commerciales connexes.

Le Comité convient d'autoriser le président à engager les services du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce étranger sous réserve d'approbation par le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration et par le Sénat d'une demande par le Comité d'une autorisation de budget.

À 18 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 19, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4.00 p.m. to consider future business of the committee.

Mr. Douglas Arnott, Clerk of the Committee: Honourable senators, we have quorum. My name is Douglas Arnott. I have been assigned as your clerk today.

I have received from Senator Ottenheimer a letter of resignation as chairman of the committee. However, he remains a member of this committee. I am ready to receive, therefore, motions for the election of chairman of the committee. Are there any motions?

Senator Ottenheimer: I nominate Senator Stewart as chairman.

Mr. Arnott: Thank you. Are there any other nominations? There being no further motions, it is moved by Senator Ottenheimer that the Honourable Senator Stewart be elected chairman of the committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Arnott: Carried. I declare the motion carried, and in accordance with Rule 89, the Honourable Senator Stewart is elected chairman of this committee. I invite the honourable senator to take the Chair.

Senator John B. Stewart (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, thank you for electing me as your chairman.

I want to say that Mr. Douglas Arnott, who is the clerk of the committee today, is a visitor with us from the Ontario legislature. He is a long-time committee clerk of that legislature. One of our clerks is down at the Ontario legislature, and Mr. Arnott is here.

Honourable senators, let me remind you of the work that the committee did in the last Parliament. We, as you know, studied the Free Trade Agreement with the United States of America while it was still in the proposal state. Then when the bill to give effect within Canada to that agreement had come to the Senate, it was sent by the Senate to this committee, and this committee dealt with the bill at the committee stage. Subsequently, the committee was given an order by the Senate to monitor the implementation of the Free Trade Agreement and to look into trade related matters and other related matters. We prepared a fairly extensive report, and later we prepared an updated version of that report.

Last fall, about a year ago, the committee decided it was desirable that staff be instructed to develop a description and definition of "globalization". We had all been hearing a great deal about globalization and we wanted to know what people were talking about when they talked about globalization. The idea at that time was that the staff would prepare a kind of draft. Members of the committee would look at that draft, perhaps give more instructions to the staff, and eventually there

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 19 novembre 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier les travaux futurs du Comité.

M. Douglas Arnott, greffier du Comité: Honorables sénateurs, il y a quorum. Je m'appelle Douglas Arnott et j'ai été désigné pour être votre greffier aujourd'hui.

J'ai reçu du sénateur Ottenheimer une lettre de démission en tant que président du Comité. Toutefois, il continuera à faire partie du Comité. Je suis donc prêt à recevoir des motions pour l'élection du président du Comité. Y a-t-il des motions?

Le sénateur Ottenheimer: Je propose que le sénateur Stewart soit élu président de notre Comité.

M. Arnott: Merci. Y a-t-il d'autres nominations? S'il n'y a pas d'autres motions, le sénateur Ottenheimer propose que l'honorable sénateur Stewart soit élu président du Comité. Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

M. Arnott: Adoptée. Je déclare la motion adoptée et, conformément à l'article 89 du Règlement, l'honorable sénateur Stewart est élu président du Comité. J'invite l'honorable sénateur à occuper le fauteuil.

Le sénateur John B. Stewart (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, merci de m'avoir élu pour présider le Comité.

Je vous signale que M. Douglas Arnott qui est notre greffier aujourd'hui nous rend visite de l'Assemblée législative de l'Ontario. Il occupe depuis longtemps les fonctions de greffier de comité de cette assemblée législative. Il y a eu un échange entre M. Arnott et l'un de nos greffiers.

Honorables sénateurs, permettez-moi de vous rappeler les travaux réalisés par notre Comité au cours de la dernière législature. Comme vous le savez, nous avons examiné l'Accord de libre-échange avec les États-Unis d'Amérique à l'époque où il ne s'agissait encore que d'un projet. Puis le projet de loi visant à mettre cet accord en vigueur au Canada a été soumis au Sénat, lequel l'a renvoyé à notre Comité, et nous avons donc examiné le projet de loi à l'étape du Comité. Par la suite, le Comité a reçu l'ordre du Sénat de surveiller la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange et d'examiner des questions relatives au commerce et d'autres questions connexes. Nous avons préparé un rapport assez détaillé et, plus tard, nous avons fait une mise à jour de ce rapport.

A l'automne dernier, le Comité a décidé de demander au personnel de recherche de préparer une définition et une explication du terme «mondialisation». Nous en avons tous beaucoup entendu parler et nous voulions savoir ce que signifiait exactement ce terme. A l'époque, nous souhaitions que les attachés de recherche préparent une sorte d'ébauche. Les membres du Comité devaient examiner cette ébauche, donner éventuellement de nouvelles directives au personnel de recher-

[Text]

would be a draft paper from staff. At that time, I suggested to the members of the committee that what we might do when we had the paper from the staff was to send it out to some people for comment, and then when we had such comments as we could elicit in that way we might want to have some selected witnesses.

Well, of course, we never got beyond the point where the staff had prepared the initial version of the draft, and that initial version was circulated in confidence to members of the committee. Several members of the committee on both sides of the chamber talked to me about it, and quite favourably. They thought it was something that we ought not to forget. I mention that because it may well be that it is something we ought to get on with now. I think that brings the members of the committee up to date insofar as specific studies are concerned, and where we go from there is a matter for the committee to decide. However, we have some other important business to do before we talk about that.

There is the matter of the election of a deputy chairman of the committee. I asked Senator Ottenheimer if he knew whether or not a motion would be made this afternoon, and his suggestion was that perhaps we better stand that item aside until a later meeting. Is that correct, senator?

Senator Ottenheimer: That is correct, Mr. Chairman. I suggested we wait until the next meeting to get a more formal or articulated position from the Conservative leader of the caucus.

The Chairman: So if that is agreeable to the members of the committee, we will move to Item No. 4, passing over Item 3.

Item 4 deals with the Subcommittee on Agenda and Procedure. The proposed motion would be:

THAT the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and one other member of the Committee to be designated by the Chairman after the usual consultations and that the quorum be three and that in the absence of —that would be the name of the one other member—some other member of the committee would serve.

Senator Ottenheimer: May I ask a question here? With the deferral until the next meeting of the election of a deputy chairman, I assume that there would hardly be meetings of the Subcommittee on Agenda between now and that point in time.

The Chairman: So what you are saying, I think, is that you would not be prepared at this meeting to put forward the name of a senator to be the third member.

Senator Ottenheimer: The only reason being that that decision could be influenced by who is going to be the deputy chairman.

The Chairman: Quite.

Senator Ottenheimer: Yes, but if that is handled at the next meeting, I assume that that would not be a serious matter.

The Chairman: I think that is right. So you are proposing that we set aside Item No. 4 to the next meeting.

[Traduction]

che, lequel devait préparer ensuite une ébauche de rapport. A l'époque, j'ai dit aux membres du Comité que, une fois que nous recevions le document du personnel de recherche, nous pourrions le soumettre à quelques personnes aux fins d'étude; ensuite, après avoir reçu les observations pertinentes, nous pourrions inviter certains témoins à comparaître.

Évidemment, nous n'avons jamais dépassé l'étape de la préparation de la première ébauche du document, laquelle a été distribuée en secret aux membres du Comité. Plusieurs membres du Comité représentant les deux partis m'ont fait certains commentaires positifs à ce sujet. C'était, selon eux, un document qu'il nous fallait garder à l'esprit. Je le signale parce que nous pourrions peut-être nous pencher de nouveau sur ce document. Je voulais faire cette mise à jour pour les membres du Comité en ce qui a trait aux études précises qui ont été effectuées, et il appartient maintenant à tout le Comité de décider de ses travaux futurs. Toutefois, nous avons d'autres questions importantes à régler avant de discuter de cette question.

Il faut d'abord élire un vice-président du Comité. J'ai demandé au sénateur Ottenheimer si, à sa connaissance, une motion allait ou non être proposée cet après-midi, et il a dit qu'il valait peut-être mieux reporter cette question à une séance ultérieure. Est-ce exact, sénateur?

Le sénateur Ottenheimer: C'est exact, monsieur le président. J'ai proposé d'attendre la prochaine séance pour que le leader du caucus conservateur nous fasse connaître sa position de façon plus officielle ou détaillée.

Le président: Si les membres du Comité sont d'accord, nous passons donc à l'article 4 à l'ordre du jour, en laissant de côté l'article 3.

L'article 4 porte sur le Sous-comité du programme et de la procédure. Voici le texte de la motion proposée:

QUE le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et d'un autre membre du Comité que le président désignera après les consultations d'usage, et que le quorum en soit de trois et qu'en l'absence de...

On indiquera ici le nom du membre du Comité qui remplacera celui qui est absent.

Le sénateur Ottenheimer: Puis-je poser une question? Si nous reportons à la prochaine séance l'élection d'un vice-président, je suppose que le Sous-comité du programme et de la procédure n'aura guère l'occasion de se réunir d'ici là.

Le président: Autrement dit, si j'ai bien compris ce que vous dites, vous n'êtes pas prêt à proposer aujourd'hui même le nom du troisième membre du Sous-comité.

Le sénateur Ottenheimer: Pour la simple raison que tout dépendra de celui qui sera élu vice-président.

Le président: Bien sûr.

Le sénateur Ottenheimer: Oui, mais si nous réglons cette question lors de notre prochaine séance, cela ne prendra pas grand temps.

Le président: Vous avez raison. Vous proposez donc de reporter également l'article 4 à la prochaine séance.

[Text]

Senator Ottenheimer: To the next meeting.

The Chairman: All right. Is that agreeable?

Then we have Item 5.

It is moved by the Honourable Senator—

THAT, pursuant to Rule 90, the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when quorum is not present.

Are you moving that motion, Senator Cogger? Moved by Senator Cogger. Is that motion carried?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Senator Carney: Point of order. Could I ask the rationale behind that? "To hold meetings to receive and authorize the printing of evidence . . ." That does not mean witnesses, per se, does it?

The Chairman: I am sorry, Senator Carney, I did not really hear your question.

Senator Carney: I am asking for clarification of the rationale behind the holding of meetings without a quorum. I mean, what would be the reason for that? Would you assume that you hear witnesses and evidence, or is it simply to receive material?

The Chairman: No. The problem that sometimes arises, and it arises in this committee perhaps more often than in some others, is that we may have a witness brought in, perhaps even at Senate expense, from London or Paris. We get permission from the Senate to sit notwithstanding that the Senate is sitting. The chairman is here and perhaps the deputy chairman and one or two others are here, but unless we have this permission we cannot proceed to take evidence.

Senator Carney: All right.

The Chairman: I do not think we have ever had a problem of a partisan nature with regard to this. Is that not correct?

Senator Ottenheimer: Yes. My memory coincides with the chairman's, and I think this is to a large extent the kind of motion or authorization that is sought early on, and it is there for when the case arises, as is to a certain extent the next one as well. In a sense, they are preliminary or necessary mechanisms for the committee to function. The next one is something of the same nature, dealing with travelling and living expenses of witnesses.

The Chairman: Senator Carney, we could not, for example, adopt clauses of a bill under this, but we could hear a witness whom we had asked to come in.

Senator Carney: You can imagine my bewilderment. Normally you have a quorum because you need a quorum. Are you saying that this is something which is peculiar to this committee?

[Traduction]

Le sénateur Ottenheimer: A la prochaine séance.

Le président: Très bien. Etes-vous d'accord?

Passons maintenant à l'article 5 de l'ordre du jour.

Il est proposé par l'honorable sénateur

QUE, conformément à l'article 90 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des séances, à entendre des témoins et à ordonner l'impression des témoignages en l'absence de quorum.

Proposez-vous cette motion, sénateur Cogger? La motion est proposée par le sénateur Cogger. Est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Le sénateur Carney: Un rappel au Règlement. Puis-je demander ce que cela veut dire? Tenir des séances, entendre des témoins et ordonner l'impression des témoignages; il ne s'agit pas des témoins qui viennent en personne, n'est-ce pas?

Le président: Veuillez m'excuser, sénateur Carney, mais je n'ai pas entendu votre question.

Le sénateur Carney: Je demande des explications sur la partie de la motion prévoyant la tenue de séances en absence de quorum. Quelle en serait la justification? Faut-il en déduire que vous entendrez des témoins et recevrez des témoignages, ou tout simplement que vous recevrez des mémoires et autre documentation?

Le président: Non. Le problème qui se pose parfois et peut-être même plus souvent à notre Comité que dans d'autres c'est que nous faisons venir un témoin, parfois même aux frais du Sénat, de Londres ou de Paris. Nous obtenons l'autorisation du Sénat de siéger même pendant les séances du Sénat. Le président est ici, le vice-président aussi, plus un ou deux autres membres du Comité, mais si nous n'obtenons pas cette autorisation, nous ne pourrions pas entendre les témoignages.

Le sénateur Carney: Très bien.

Le président: Cette question n'a jamais soulevé de problèmes de partisanerie. Est-ce que je me trompe?

Le sénateur Ottenheimer: Non. Le président a raison et, à mon avis, c'est une motion ou une autorisation que l'on cherche à obtenir dès le début, au cas où le problème se pose, de même que la suivante, dans une certaine mesure. Il s'agit donc plus ou moins d'un mécanisme préliminaire nécessaire au fonctionnement du Comité. La motion suivante, qui porte sur les frais de déplacement des témoins vise un peu le même but.

Le président: Sénateur Carney, pour vous citer un exemple, cette motion ne nous permettrait pas d'adopter les dispositions d'un projet de loi, mais nous pourrions entendre un témoin que nous avons invité devant le Comité.

Le sénateur Carney: Vous pouvez imaginer mon étonnement. En général, nous avons un quorum parce que c'est nécessaire. Voulez-vous dire que cette situation est propre à notre Comité?

[Text]

The Chairman: I am not saying it is peculiar to this committee. I am saying that we would need a quorum to have a decision made by the committee.

Senator Carney: It was a question for clarification.

Senator Kinsella: What is the quorum of this committee? Four?

The Chairman: That is right. What could happen is that we could have a witness sitting here before four or five senators. Then one or two senators might drift out. Senators will sometimes do that for a minute or two and then come back. We want to prevent that kind of thing from interrupting the taking of evidence.

Senator Ottenheimer: I move the motion.

Senator Carney: I second the motion.

The Chairman: Agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Motion carried.

No. 6, travelling expenses of witnesses, says, "That, pursuant to rule 103, reasonable travelling and living expenses may be paid to up to three persons"—I think it means witnesses—"invited or summoned to appear before the Committee." It is witnesses, is it not? Yes. Strike the word "persons".

Senator Cogger: I should be familiar with this rule 103, but I am not. I have two questions: What time frame is meant in the authorization, "up to three persons"? When? In a calendar year, a fiscal year, a session? My second question is, why? Why cannot the committee, like any other committee, dispose of its budget? If it has a budget that allows it to invite 10 witnesses, it might decide that it wishes to hear 10 witnesses. I fail to see the rationale for up to three, and I would like to know whether it is three for a year or 10 years?

The Chairman: I am sorry, I can not explain the limitation. This point is new to me, and you are very alert to detect it. What I have been concerned about, not so much on this committee but on other committees, is the matter of paying witnesses. For example, in National Finance, when we discussed this matter recently, it was concluded that the paying of witnesses who wanted to come was out of the question, but where we invited people, virtually summoned them, then it was only fair that the Senate should reimburse them their expenses. There is a limitation of three.

It has been pointed out to me that there is something in the handbook for Senate committee clerks that deals with this limitation of three. This is the first time I have read it, Senator Cogger, so it may be as much of a surprise to me as it is to you. It is at page 1.5 under the heading, "Travelling Expenses of Witnesses". It reads: "In the absence of an approved budget, pursuant to Rule 83, the Clerk of the Senate is authorized to pay reasonable travelling and living expenses to every

[Traduction]

Le président: Je ne dis pas cela. Je dis qu'il faut le quorum pour que le Comité puisse prendre une décision.

Le sénateur Carney: Je voulais que tout soit bien clair.

Le sénateur Kinsella: Quel est le quorum de notre Comité? Quatre?

Le président: C'est exact. Il pourrait arriver qu'un témoin comparaisse devant quatre ou cinq sénateurs. Puis un ou deux d'entre eux décident de quitter la salle; les membres du Comité le font parfois pendant quelques instants mais ils reviennent ensuite. Nous voulons garantir que l'audition des témoignages ne sera pas interrompue à cause de cela.

Le sénateur Ottenheimer: Je propose la motion.

Le sénateur Carney: Je l'appuie.

Le président: Etes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Article 6: Frais de déplacement des témoins. Voici la motion: QUE, conformément à l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de déplacement et de séjour puisse être versée à un maximum de trois témoins invités ou sommés à comparaître devant le Comité. Dans la version anglaise, il y a le mot «persons» qui précède le mot «witnesses». Il faut rayer le premier mot.

Le sénateur Cogger: Je devrais bien connaître cet article 103 du Règlement, mais ce n'est pas le cas. J'ai deux questions à poser: A quel délai s'applique l'autorisation relative à «un maximum de trois témoins»? Quelle est la période envisagée? Une année civile, une année financière, une session? Voici ma deuxième question: Qu'est-ce qui la justifie? Pourquoi le Comité ne peut-il pas, comme tous les autres, disposer comme il l'entend de son budget? Si son budget lui permet d'inviter 10 témoins, il peut décider d'en entendre 10. Je ne comprends pas pourquoi on nous limite à trois et je voudrais savoir si ce maximum porte sur une période de un an ou de 10 ans?

Le président: Je regrette, je ne peux pas vous expliquer cette limite. C'est la première fois que je vois cela et vous êtes très perspicace de l'avoir remarqué. Ce qui m'a préoccupé, pas tant à ce comité mais dans d'autres dont j'étais membre, c'est le paiement des frais de déplacement des témoins. Par exemple, aux Finances nationales, lorsque nous avons discuté de cette question dernièrement, le Comité a conclu qu'il était hors de question de rembourser les témoins qui demandent à comparaître, mais que si nous invitons des personnes, si nous les sommons pratiquement à comparaître, il est tout à fait normal que le Sénat rembourse leurs frais. Il y a donc une limite de trois.

Il vient de m'être signalé qu'une disposition du Manuel des greffiers de comité du Sénat prévoit cette limite de trois. C'est la première fois que j'en entends parler, sénateur Cogger, et je suis donc tout aussi surpris que vous. Cela se trouve à la page 1.5, sous la rubrique «Frais de déplacement des témoins»: «En l'absence d'un budget approuvé, conformément à l'article 83 du Règlement, le greffier du Sénat est autorisé à verser une indemnité raisonnable pour frais de déplacement et de séjour à

[Text]

witness who is invited or summoned to appear before a committee. Clerks should advise the Chairman that preferably only one representative per organization have expenses reimbursed and that the maximum number be set at three representatives per organization.

Now, how does that help us?

Senator Kinsella: Mr. Chairman, I move that, pursuant to rule 103, reasonable travelling and living expenses may be paid to witnesses invited or summoned to appear before the committee. The words "may" and "invited or summoned", and rule 103, provide us all a safeguard.

The Chairman: I can not read the motion because I do not have it, but I think we all heard the motion.

Senator Kinsella: I am simply using the same motion, deleting "up to three persons".

Senator Cogger: May I see the rule book, sir?

The Chairman: Surely.

Senator Ottenheimer: We have always heard more than three witnesses.

Senator Kinsella: But you can not invite anybody if you do not have the money.

Senator Cogger: That is not rule 103. That is an administrative guideline.

The Chairman: That is Senator Kinsella's point. He is proposing a motion based on rule 103 rather than on the handbook.

Senator Kinsella: It is written here, Mr. Chairman, deleting the words "up to three persons".

The Chairman: So the motion reads, "That pursuant to rule 103, reasonable travelling and living expenses may be paid to witnesses invited or summoned to appear before the committee." Senator Kinsella has moved this motion. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Item 7, authorization of accounts, reads: "That, pursuant to paragraph 3:05 of Appendix III to *The Rules of the Senate*, accounts for payment by the Committee be certified by the Chairman or the Deputy Chairman."

Senator Cogger: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Item 8, report of expenses, states, "Pursuant to rule 105, the Chairman is required to report on the expenditures incurred in the preceding session by the Committee and its subcommittees." Then it would be moved that the committee report the expenses incurred during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament. Senator Ottenheimer has moved it. Agreed?

[Traduction]

tout témoin invité ou sommé à comparaître devant un comité. Le greffier doit signaler au président qu'il serait préférable de rembourser les frais d'un seul représentant par organisme et de fixer à trois le nombre maximum de représentants par organisme.

Cela vous est-il utile?

Le sénateur Kinsella: Monsieur le président, je propose que, conformément à l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de déplacement et de séjour puisse être versée à des témoins invités ou sommés à comparaître devant le Comité. Les termes «puissent», «invités ou sommés» et «article 103 du Règlement» nous fournissent toutes les garanties souhaitées.

Le président: Je ne peux pas lire la motion car je n'en ai pas le texte sous les yeux, mais je pense que nous l'avons tous entendue.

Le sénateur Kinsella: Il s'agit du même texte dont j'ai supprimé la mention «un maximum de trois».

Le sénateur Cogger: Puis-je voir le Règlement, monsieur?

Le président: Bien sûr.

Le sénateur Ottenheimer: Nous avons déjà entendu plus de trois témoins.

Le sénateur Kinsella: Mais nous ne pouvons pas inviter de témoins si nous n'avons pas d'argent.

Le sénateur Cogger: Il ne s'agit pas de l'article 103 du Règlement, mais d'une directive administrative.

Le président: C'est justement la base de l'argument du sénateur Kinsella. Il propose une motion fondée sur l'article 103 du Règlement plutôt que sur le Manuel.

Le sénateur Kinsella: Voici le texte, monsieur le président, dont on a supprimé les mots «à un maximum de trois».

Le président: Ainsi, la motion se lit «Que conformément à l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de déplacement et de séjour puisse être versée aux témoins invités ou cités à comparaître devant le Comité.» Le sénateur Kinsella a proposé cette motion. Etes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Article 7: Certification des comptes. La motion porte que, conformément à la directive 3:05 de l'Annexe III du *Règlement*, les comptes à payer au nom du Comité soient attestés par le président ou le vice-président du Comité.

Le sénateur Cogger: Je propose la motion.

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée.

La motion n° 8, relevé des dépenses, porte que, «Conformément à l'article 105 du Règlement, le président doit faire rapport sur les dépenses encourues par le Comité et ses sous-comités au cours de la session précédente.» Il est proposé ensuite que le Comité fasse rapport des dépenses encourues au cours de la deuxième session de la trente-quatrième législature. Le

[Text]

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is carried.

Now we come to a question of the time schedule for regular meetings. It has been the practice of the committee to meet on Tuesday afternoons when the Senate rises. My personal experience has not been very good with this in recent times, because the Senate has been all too industrious and gone on late into the afternoon all too often. Difficulties arise when we have witnesses from Paris, or Mexico City, as we did on one occasion. We simply could not meet. We had to have a dinner meeting, in fact, with the witness from Mexico City.

So I would like to have your authorization to talk to the appropriate person or persons to see if we could get an hour for meeting which would not likely be pre-empted by the Senate itself. Would that be agreeable? Senator Carney?

Senator Carney: While I understand your difficulties, one good aspect of this time slot is that it does allow British Columbian senators to actually get here to attend. For example, for a late Tuesday afternoon meeting, the earliest plane from British Columbia, leaving at 8:30 in the morning, arrives in Ottawa at 4:30 in the afternoon. So that means we can actually participate. Similarly, the last plane going west on Thursdays leaves at 6 o'clock, and there is no other for 24 hours, unless you go to Toronto.

So when you are considering this matter, I would ask that since the Senate seems to be run on Maritime time, as I tell our caucus, please take into account that in order for British Columbians to participate, a late afternoon Tuesday meeting is very good.

The Chairman: That is a good point. We come now to probably the most important, substantive item for the day. We have already one order of reference from the Senate. It concerns Bill C-27, an act respecting the privileges and immunities of foreign missions and international organizations. I believe that the government would like this dealt with fairly expeditiously. There is not a panic to get it through.

Senator MacEachen: It is not a particular matter of national importance.

The Chairman: No, I do not think there will be a crisis if it does not go forward, but if we can deal with it within the next week or two, I think we should.

Senator MacEachen: Is it a matter for a reformed Senate, that is what I am really asking. It is an international affair.

[Traduction]

sénateur Ottenheimer a proposé la motion. Etes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Nous en arrivons maintenant à l'horaire des séances régulières. Par le passé et je suppose que c'est toujours le cas aujourd'hui le Comité se réunissait les mardis après-midi à l'ajournement du Sénat. D'après mon expérience, cet horaire n'était pas très bon ces derniers temps, car le Sénat est beaucoup trop affairé et qu'il a trop souvent poursuivi ses séances tard dans l'après-midi. Cela pose des problèmes lorsque nous recevons des témoins de Paris ou de Mexico, comme cela s'est produit en une occasion. Il a été impossible au Comité de se réunir. Nous avons dû organiser une réunion à l'heure du déjeuner, lors de la visite du témoin de Mexico.

Je voudrais donc demander l'autorisation du Comité pour consulter la ou les personnes compétentes et voir si notre Comité pourrait siéger à une heure sur laquelle l'horaire des séances du Sénat ne risque pas d'empiéter. Etes-vous d'accord? Sénateur Carney?

Le sénateur Carney: Même si je comprends vos problèmes, l'horaire actuel présente l'avantage de permettre aux sénateurs de la Colombie-Britannique d'arriver pour assister à la réunion. Par exemple, vers la fin du mardi après-midi, le premier avion en provenance de la Colombie-Britannique arrive à Ottawa à 16 h 30 après être parti à 8 h 30 du matin. Cela nous permet de participer à la réunion. De même, le dernier avion à destination de l'Ouest, le jeudi, décolle à 18 heures et il n'y en a pas d'autres avant le lendemain même heure, à moins de passer par Toronto.

Compte tenu de ce qui précède, je vous demande, puisque le Sénat semble fonctionner à l'heure des Maritimes, comme je le dis à notre caucus, de bien vouloir tenir compte du fait que le mardi en fin d'après-midi est une très bonne heure pour les sénateurs de la Colombie-Britannique qui veulent assister aux réunions du Comité.

Le président: Votre argument est très valable. Nous en arrivons maintenant à la question la plus importante d'aujourd'hui. Nous avons déjà reçu un ordre de renvoi du Sénat. Il s'agit du projet de loi C-27, Loi concernant les privilèges et l'immunité des missions étrangères et des organismes internationaux. Je crois savoir que le gouvernement tient à faire adopter cette mesure au plus tôt. Il n'y a toutefois pas urgence.

Le sénateur MacEachen: Cette question n'est pas vraiment d'importance nationale.

Le président: Non, je ne pense pas que le pays sera en crise si elle n'est pas adoptée, mais si nous pouvons l'examiner d'ici une semaine ou une quinzaine, nous devrions le faire, selon moi.

Le sénateur MacEachen: Est-ce une question qui concerne un Sénat réformé, voilà ce que je veux savoir. Il s'agit d'une affaire internationale.

[Text]

The Chairman: Yes, it is a very important matter, the privileges and immunities of foreign missions and international organizations.

Senator MacEachen: So we had better grasp the opportunity to deal with it while we have it.

The Chairman: Yes, I follow you.

Senator MacEachen: Cherish this moment of power.

The Chairman: I think we can assume that we will have dealt with the bill before the constitutional proposals with regard to the powers of the Senate have been dealt with definitively.

Senator MacEachen: I am half-serious, but if I remember, that bill would not come to the reformed Senate.

Senator Ottenheimer: Probably it would be too perfunctory.

The Chairman: No, it would be a matter of national importance because it deals with international affairs or defence. We would deal with it, yes, but under a time limit. We would have a six-month veto. But please, let us deal with the bill and not anticipate these constitutional changes.

Senator MacEachen: But we have to learn, for the new era.

Senator Ottenheimer: I see you are planning to run for an elected Senate.

Senator MacEachen: I will run on the immunities bill.

The Chairman: Then we come to a substantive reference. We would have to ask the Senate to approve this, that is if we wish to proceed in this way. It is that the committee "be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments."

Senator Carney: I would like to speak to this. Do you want me to move its acceptance?

The Chairman: If you would like to say a word or two before it is moved.

Senator Carney: I am very pleased that this issue is before this committee. I have been promoting it with my own caucus members. I think it is really important that the Senate committee deal with this because there are concerns that are associated with these negotiations which were not really anticipated at the time of the free trade agreement.

Let me give you an example. We are negotiating with Mexico in these negotiations. Mexico has already signed a free trade agreement with Chile and Peru, and there is a certain domino effect taking place that we never envisaged in terms of the free trade agreement and probably are not addressing in terms of NAFTA. I talked to the minister about this because I do a lot of speaking on this issue, as you can imagine. I think it is very important that we ensure that the scope of the commit-

[Traduction]

Le président: C'est une question très importante, les privilèges et l'immunité des missions étrangères et des organismes internationaux.

Le sénateur MacEachen: Il nous faut donc profiter de l'occasion d'examiner cette mesure tant que c'est possible.

Le président: Oui, je vois ce que vous voulez dire.

Le sénateur MacEachen: Profitez de cet instant de pouvoir.

Le président: Il est probable que nous aurons terminé l'étude de ce projet de loi avant que les propositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs du Sénat ne soient adoptées.

Le sénateur MacEachen: Je suis à demi-sérieux, mais si ma mémoire est bonne, ce projet de loi ne serait pas soumis à un Sénat réformé.

Le sénateur Ottenheimer: Ce serait sans doute purement pour la forme.

Le président: Non, ce serait une question d'importance nationale puisqu'elle est liée aux affaires internationales ou à la défense. Nous pourrions effectivement l'examiner, mais dans des délais restreints. Nous aurions un veto suspensif de six mois. Je vous en prie, étudions le projet de loi sans anticiper sur ces modifications constitutionnelles.

Le sénateur MacEachen: Mais nous devons nous renseigner, en vue de l'ère nouvelle dans laquelle nous entrons.

Le sénateur Ottenheimer: Je vois que vous comptez vous porter candidat lorsque les sénateurs seront élus.

Le sénateur MacEachen: Je fonderai ma campagne sur le projet de loi relatif à l'immunité.

Le président: Nous en arrivons maintenant à un ordre de renvoi important. Il nous faudra demander l'approbation du Sénat, si nous décidons de procéder de cette façon. La motion porte que le Comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un Accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

Le sénateur Carney: Je voudrais dire quelques mots à ce sujet. Voulez-vous que je propose la motion?

Le président: Si vous le désirez, vous pouvez dire quelques mots avant qu'elle ne soit mise aux voix.

Le sénateur Carney: Je me réjouis que cette question soit étudiée par le Comité. J'en ai fait la promotion au sein de mon propre caucus. Il est essentiel que le Comité du Sénat examine cette question car ces négociations soulèvent certains problèmes qui n'étaient pas vraiment prévus à l'époque de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis.

Permettez-moi de vous citer un exemple. Nous participons à ces négociations avec le Mexique. Ce pays a déjà signé un accord de libre-échange avec le Chili et le Pérou et il se produit un certain effet de domino que nous n'avions jamais prévu dans le contexte de l'Accord de libre-échange et dont on ne tient encore pas compte dans les dispositions de l'ALENA. J'en ai parlé au ministre car je discute très souvent de cette question, comme vous pouvez vous en douter. Il est essentiel de

[Text]

tee is such that we can address and anticipate concerns associated with these negotiations.

A second concern is that by the time the negotiations are finished, the GATT negotiations should be finished. Many issues of NAFTA are dependent on the resolution of the GATT so it would be useful for us to address not only NAFTA but the GATT negotiations to see how the pieces of the puzzle fit together rather than just saying that in this section we rely on the GATT clause.

So I suggest that there should be some wording that will deal with the GATT negotiations because it will be all part of the puzzle.

Second, I suggest that you might want to broaden the potential for travel from "place to place within Canada". As the senator who comes from the farthest part, I loath airplanes and I travel no more than I have to, but this committee might want to hear concerns in Mexico or Washington or other places. I do not know what your policy has been on it, but we are dealing with a country which is not as familiar to us as is the U.S. You may not want to find yourself confined to being in Canada.

The Chairman: Let me respond in reverse order. It is my understanding that if the committee wished to go to Mexico City, let us say, we would have to seek, either in this proposed order or in a special order, authorization from the Senate itself.

Senator Carney: That is what I am addressing by raising the concern now. Our witnesses on this issue are not in Canada.

The Chairman: Yes. Well, I am assuming that the alternative of seeking authorization from the Senate should not be sought at this time because right now we would be making a hypothetical argument to the Senate. Later on we probably will want to consider the possibility of going to Mexico City.

Senator Carney: Or Washington. I do not know.

The Chairman: Yes, of course, exactly.

Senator Carney: I draw the line at Chile and Peru.

The Chairman: We did go to Washington on the free trade agreement and there was no problem with the Senate. I just wonder if we want to raise, at this point, what some of our colleagues might regard as hypothetical questions.

Senator Carney: But would it not be wise in the motion—and I am asking for advice here—to have some wording that is a little broader than "within Canada". Perhaps "the committee have power to adjourn from place to place within or outside Canada as circumstances arise". It is just as hypothetical as saying we are going to meet from place to place in Canada.

[Traduction]

nous assurer que la portée de l'étude entreprise par le Comité lui permettra de prévoir et d'examiner les préoccupations découlant de ces négociations.

Deuxième question préoccupante: d'ici la fin de ces négociations, les entretiens du GATT seront terminés. Bon nombre de questions relevant de l'Accord de libre-échange nord-américain dépendent de la décision du GATT, et il nous serait donc utile d'examiner non seulement les négociations de l'ALENA, mais également celles du GATT, pour voir comment les pièces du casse-tête s'imbriquent les unes dans les autres, au lieu de nous contenter de dire que, dans tel ou tel article, nous nous reportons aux dispositions du GATT.

Je propose donc de prévoir dans notre rapport un paragraphe traitant des négociations du GATT car elles sont intimement liées aux autres.

En second lieu, il serait peut-être souhaitable de modifier la motion de façon que le Comité ne soit pas limité à voyager «où que ce soit au Canada». Étant celle parmi les sénateurs qui habite le plus loin d'Ottawa, je déteste l'avion et ne voyage jamais plus que nécessaire, mais le Comité voudra peut-être consulter certains groupes au Mexique, à Washington ou ailleurs. Je ne sais pas quelle a été la politique du Comité jusqu'ici, mais nous traitons avec un pays que nous ne connaissons pas aussi bien que les États-Unis. Nous risquons de nous trouver obligés de rester au Canada.

Le président: Permettez-moi de répondre dans l'ordre inverse de vos interventions. D'après mes renseignements, si le Comité souhaite se rendre à Mexico, disons, il devra en demander l'autorisation au Sénat proprement dit, soit en vertu de ce projet de motion soit d'une motion spéciale.

Le sénateur Carney: C'est pourquoi je soulève la question maintenant. Dans ce dossier, les témoins qui nous intéressent ne se trouvent pas au Canada.

Le président: Si. En fait, je pars du principe qu'il est un peu prématuré de demander l'autorisation du Sénat dès à présent car nous lui présenterions un argument hypothétique. Il est probable que, à une date ultérieure, nous envisagions la possibilité de nous rendre à Mexico.

Le sénateur Carney: Ou à Washington. Je n'en sais rien.

Le président: Oui, cela va sans dire.

Le sénateur Carney: Je m'arrêteraï au Chili et au Pérou.

Le président: Nous nous sommes rendus à Washington lors de l'étude de l'Accord de libre-échange et cela n'a posé aucun problème pour le Sénat. J'hésite simplement à soulever maintenant des questions qui pourront sembler hypothétiques à certains de nos collègues.

Le sénateur Carney: Ne serait-il pas plus sage de prévoir dans la motion et je vous demande conseil un texte un peu moins limitatif que «au Canada». On pourrait peut-être dire «que le Comité soit autorisé à voyager où que ce soit au Canada ou à l'étranger si les circonstances l'exigent». C'est tout aussi hypothétique que de dire que nous allons voyager n'importe où au Canada.

[Text]

The Chairman: I guess there is a bit of a problem. Going outside the country is much more expensive and there are some jurisdictional questions concerning meetings in foreign jurisdictions.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I remember that when we travelled before and sought permission we had to present a budget for our travel; in fact, we had to have the budget cleared by Internal Economy.

The Chairman: That is right.

Senator MacEachen: I agree fully with Senator Carney that it would be justified to travel to Mexico if we wanted to. But I think we might immediately meet in the Senate a request for our budget before we get approval for travelling Mexico. In principle I have no difficulty with the motion. I think it is a good one.

Senator Carney: Or could we simply deal with it by saying, "the committee have the power to adjourn from place to place as deemed necessary"? It is the reference "within Canada" that concerns me.

The Chairman: I understand.

Senator Cogger: I think, Senator Carney, by merely implementing what you are saying you would not achieve a whole lot. Even if you were allowed to adjourn from place to place, where would you get the authority to spend the money?

Senator Carney: I simply have a problem with restricting this motion to within Canada. Suppose the government said that Senate committees are never to travel outside the country because we are restricting the budget, and yet we may decide that instead of holding hearings in Winnipeg it is more important to go and talk to government people in Mexico.

Senator Cogger: I am in agreement with your point in the sense that I can see the logic. On the other hand, it seems to me that from an administrative point of view it makes sense to come in March, or whenever, and say that this committee seeks permission to travel in early April, the tickets cost this, the hotel costs that, and the grand total budget is this. We seek authorization.

Senator Carney: We might want to go to the GATT.

Senator Cogger: Senator Carney, on a conceptual basis the Senate will clearly never refuse the authorization to hold a meeting in Mexico. It makes sense. But the real implementing motion is the one that asks for the money to travel. And we still have to go through that.

Senator Ottenheimer: To the best of my knowledge it has been the practice that when a committee travels outside Canada, as has been said, there is specific authorization looked for and a specific proposal to go to a certain place to see certain people at an approximate cost. Perhaps one of the things we should bear in mind can be called public relations or whatever one wishes, but the first report coming out with a blanket

[Traduction]

Le président: Cela pose un petit problème. Les voyages à l'étranger coûtent beaucoup plus cher et les réunions dans des pays étrangers posent certains problèmes de compétence.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, je me rappelle que, par le passé, lorsque nous avons demandé l'autorisation de voyager, il a fallu présenter un budget pour nos déplacements. En fait, il nous a fallu faire adopter ce budget par le Comité de régie intérieure.

Le président: C'est exact.

Le sénateur MacEachen: Je partage tout à fait l'avis du sénateur Carney selon lequel il serait tout à fait justifié de nous rendre au Mexique si nous le désirions. Je pense toutefois qu'il vaut mieux faire adopter immédiatement notre budget par le Sénat avant d'obtenir l'approbation pour ces voyages au Mexique. En principe, la motion me paraît tout à fait acceptable. C'est une bonne motion.

Le sénateur Carney: Ne pourrait-on pas résoudre la question en disant: «Le Comité est autorisé à voyager où que ce soit selon les besoins»? C'est l'expression «au Canada» qui me gêne.

Le président: Je comprends.

Le sénateur Cogger: Sénateur Carney, nous n'obtiendrions pas grand-chose en suivant votre recommandation. Même si nous étions autorisés à voyager où que ce soit, où obtiendrions-nous l'autorisation de dépenser?

Le sénateur Carney: Ce qui me préoccupe, c'est que cette motion limite nos déplacements au Canada. Supposons que le gouvernement déclare que les comités sénatoriaux ne pourront jamais voyager à l'étranger en raison des restrictions budgétaires et que notre Comité décide que, au lieu de tenir des audiences à Winnipeg, il vaut beaucoup mieux aller consulter sur place les représentants du gouvernement mexicain.

Le sénateur Cogger: Je suis tout à fait d'accord avec la logique de votre argument. Par ailleurs, il me semble que, du point de vue administratif, il est logique de revenir à la charge en mars en disant que notre Comité demande l'autorisation de voyager au début avril, que les billets d'avion et l'hôtel coûtent tant et que le budget total de nos déplacements est de tant. Nous demandons alors une autorisation.

Le sénateur Carney: Nous voudrions peut-être aller participer aux négociations du GATT.

Le sénateur Cogger: Sénateur Carney, en principe, le Sénat ne refusera jamais à notre Comité l'autorisation de tenir une réunion au Mexique. C'est logique. Toutefois, la vraie motion qui nous permettra de le faire, c'est celle dans laquelle nous demandons les fonds nécessaires à nos déplacements. Nous ne l'avons pas encore adoptée.

Le sénateur Ottenheimer: Pour autant que je sache, l'usage veut que lorsqu'un comité voyage à l'extérieur du Canada, comme on vient de le dire, il demande une autorisation spéciale et présente une proposition précise pour se rendre dans un endroit donné et y rencontrer certaines personnes, à un coût approximatif. Ce qu'il ne faut pas oublier, c'est l'aspect relations publiques, mais le premier rapport qui sort avec une

[Text]

endorsement of travel could be misinterpreted. Perhaps more realistically the Committee on Internal Economy appears to be quite jealous of its prerogatives to approve, instance by instance, at least travel outside Canada. That appears to be the practice. I wonder what we would gain by bucking it, because I do not think any of us envisioned that there would be any problem in approval when there is a specific time and series of meetings and number of witnesses identified.

Senator Carney: I do not want to find that we are restricted from, if necessary, going to Geneva and Mexico to find out what the GATT implications are so that we are more informed. I currently know very little about the Mexican participation in the free trade agreement, and yet decisions will be made that impact upon our economy.

The Chairman: As I sense the view of the committee, there is general agreement with Senator Carney. However, the feeling is that we are likely to have greater success with our colleagues, both in Internal Economy and in the Senate, if we go to them with a specific request at a particular time.

Senator Kinsella: It is a question of timing.

Senator Cogger: The motion currently proposed says:

That the committee have power to adjourn from place to place within Canada.

Is it your intent in the budget for the committee to provide for trips within Canada?

The Chairman: I do not anticipate any travel in Canada. This would be just a standard authorization.

Senator Cogger: Correct. Therefore the power would be there, but it is not your intent that we already have the budget for that?

The Chairman: That is right.

Senator Cogger: If the committee decided to sit in Vancouver, the monies would not be in the bottom of a drawer somewhere. We would still have to go to the Senate.

The Chairman: That's right, we would have to go to the Senate. Good point, Senator Cogger.

Senator Carney: Do we need that?

The Chairman: I think it is a standard authorization that they put in for committees.

Senator Carney: My concern is that we need to have more knowledge on this issue than we will get in Canada, whether it is at the GATT or somewhere else, to make sure we have a chance to look at this. The timing could be important. The hope is, as many committee members know, that the GATT would be concluded this spring and NAFTA shortly after, dependent on the U.S. elections. However, the informative work of this committee could be done before any bill came into our House of Commons so that we could have some important input into what is in the bill itself.

[Traduction]

autorisation de voyage générale risque d'être mal interprété. En réalité, le Comité de la régie intérieure tient apparemment beaucoup à sa prérogative pour approuver, un cas à la fois, les demandes de déplacement à l'étranger. Il semble que ce soit l'habitude. Je ne vois pas l'intérêt de demander un montant précis étant donné que nous ne devrions avoir aucune difficulté à obtenir l'autorisation quand nous aurons une série de réunions et plusieurs témoins à entendre, à une date précise.

Le sénateur Carney: Je ne voudrais pas que cela nous empêche de nous rendre à Genève et au Mexique pour établir quelles sont les répercussions de cet accord sur le GATT. Pour le moment, je ne sais pas grand-chose de la participation du Mexique à l'Accord de libre-échange et pourtant nous allons devoir prendre des décisions qui se répercuteront sur notre économie.

Le président: D'après ce que je peux voir, les membres du comité sont généralement d'accord avec le sénateur Carney. Ils estiment toutefois que nous aurons davantage de chances d'obtenir l'accord de nos collègues de la Régie interne et du Sénat, si nous leur formulons une demande précise à un moment donné.

Le sénateur Kinsella: Il faut choisir le bon moment.

Le sénateur Cogger: La motion est libellée en ces termes:

Que le comité soit autorisé à voyager où que ce soit au Canada.

Avez-vous l'intention de prévoir dans le budget des voyages au Canada?

Le président: Je ne prévois aucun voyage au Canada. C'est seulement l'autorisation courante.

Le sénateur Cogger: En effet. Par conséquent, nous en aurons l'autorisation, mais n'allons-nous pas déjà prévoir un budget pour cela?

Le président: En effet.

Le sénateur Cogger: Si le comité décide de siéger à Vancouver, nous ne trouverons pas l'argent voulu au fond d'un tiroir. Nous devons le demander au Sénat.

Le président: C'est exact. Nous devons le demander au Sénat. Vous avez raison, sénateur Cogger.

Le sénateur Carney: Est-ce nécessaire?

Le président: Il s'agit, je crois, de l'autorisation habituellement accordée aux comités.

Le sénateur Carney: Nous aurons besoin d'obtenir davantage de renseignements sur cette question que nous ne pourrions en obtenir au Canada, que ce soit au GATT ou ailleurs, de façon à pouvoir vraiment l'étudier. Le facteur temps pourrait jouer un grand rôle. Comme vous le savez, on espère que l'accord du GATT pourra être conclu ce printemps et l'ALENA peu après, selon le résultat des élections américaines. Cependant, notre comité pourrait recueillir les renseignements nécessaires avant qu'un projet de loi ne soit déposé à la Chambre des communes de façon à ce que nous puissions contribuer à l'élaboration du projet de loi.

[Text]

Part of my concern is based on the fact that I understand there has been little impact analysis by the government on the effects of the free trade agreement. I am interested in the fact that this committee already has a reference to monitor.

The Chairman: That expired, as you know. However, Senator Carney, the committee did take some evidence on the proposed trilateral agreement, so there is something on the record already. I am prompted to say that, because the evidence we have had, if I recall correctly, bears out what Senator Carney has said. We have had what I will call "systemic arguments" in favour of a three-way treaty. There have not been specific examples as to where it would be advantageous to us or where we would be paying something for those particular advantages. It has been largely a systemic, theoretical argument.

Senator Kinsella: I want to pick up on what I find to be a terribly important point raised by Senator Carney. As I read the first paragraph of the proposed motion, it authorizes the committee:

... to examine and report on negotiations for the North American free trade agreement between Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Then there is the question of NAFTA's relationship to the GATT and also NAFTA's relationship to the dimensions of the hemispheric model, which in many quarters is being written on. Senator Carney has drawn our attention to some of the bilateral treaties that are in existence in South America involving Mexico and certain South American countries. Is there any wisdom or merit in adding "and some of the possible dimensions of the relationship of NAFTA to GATT and NAFTA to hemispheric arrangements" after the word "Mexico" in the first paragraph?

The Chairman: You do not think that is covered by the words "any other related trade developments"?

Senator Kinsella: I found that equivocal. I thought that referred to other issues and was not specific to this. If it does, then fine.

Senator Carney: With respect to that point, I assumed that what would matter would relate to "related trade developments." It may be our trade with East Asia in terms of our Japanese automobile industry. I think that is covered, Senator Kinsella.

The Chairman: Senator Kinsella, would you be happier if we deleted the word "related" so that the motion read "and any other trade developments"?

Senator Kinsella: If the common reading is that that relates to the NAFTA, then fine.

Senator Carney: You might want to add the words "including the GATT," to make that clear. However, I think that "any other related trade developments" relates to anything at all that impacts on NAFTA. I personally prefer that wording because at this point in time we do not know where those related trade developments will arise. It could be a trilateral agreement with Japan. We cannot anticipate that yet. I thought "any other related trade developments" was important.

[Traduction]

Si j'ai bien compris, le gouvernement n'a pas effectué une analyse approfondie des répercussions de l'Accord de libre-échange. Notre comité a déjà un point de référence.

Le président: C'est terminé, comme vous le savez. Toutefois, sénateur Carney, le comité a recueilli certains témoignages au sujet du projet d'accord trilatéral. Nous avons donc déjà quelque chose. Je dirais que les témoignages en question confirment les dires du sénateur Carney. Nous avons entendu des arguments que je qualifierais de «systémiques» en faveur d'un traité trilatéral. Aucun exemple précis ne nous a été cité quant aux avantages que cet accord présenterait pour nous ou quant au prix qu'il faudrait s'attendre à payer. Les arguments étaient surtout théoriques.

Le sénateur Kinsella: Je voudrais relever un point extrêmement important que le sénateur Carney a soulevé. Je constate que, dans le premier paragraphe, la motion autorise le comité:

... à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

Il y a également la question des rapports entre l'ALENA et le GATT et la place que l'ALENA occuperait dans des ententes conclues à l'échelle de l'hémisphère et dont on parle beaucoup dans certains cercles. Le sénateur Carney a attiré notre attention sur certains traités bilatéraux qui existent entre le Mexique et certains pays d'Amérique du Sud. Ne vaudrait-il pas la peine d'ajouter «ainsi que les rapports entre l'ALENA et le GATT et l'ALENA et les autres accords conclus dans l'hémisphère» après le mot «Mexique», au premier paragraphe?

Le président: Ne pensez-vous pas que cela soit sous-entendu dans les mots «tout autre aspect commercial connexe»?

Le sénateur Kinsella: Cela ne m'a pas paru très clair. J'ai pensé que cette expression faisait allusion aux autres questions et pas vraiment à celle-ci. Si c'est le cas, très bien.

Le sénateur Carney: Personnellement, j'ai pensé que les autres aspects commerciaux connexes en question pouvaient inclure, par exemple, nos échanges avec l'Asie de l'Est pour ce qui est de l'industrie automobile japonaise. Je crois que c'est inclus, sénateur Kinsella.

Le président: Sénateur Kinsella, préféreriez-vous que nous biffions le mot «connexe» afin que la motion mentionne seulement «tout autre aspect commercial»?

Le sénateur Kinsella: Si tout le monde pense que cela se rapporte à l'ALENA, c'est très bien ainsi.

Le sénateur Carney: Vous pourriez ajouter les mots «y compris le GATT» pour que ce soit clair. Cependant, je pense que l'expression «tout autre aspect commercial connexe» englobe tout ce qui se répercute sur l'ALENA. Personnellement, je préfère ce libellé étant donné que nous ignorons pour le moment quels autres aspects commerciaux surgiront. Il pourrait s'agir d'un accord trilatéral avec le Japon. Nous ne pouvons pas le prévoir pour le moment. J'ai pensé qu'il était important d'indiquer «tout autre aspect commercial connexe».

[Text]

The Chairman: But "any other trade developments" would be even more inclusive.

Senator Kinsella: Yes.

Senator Carney: Well, what is wrong with the word "related"?

The Chairman: Someone might argue, for example, that our study of globalization is not included under "related trade developments."

Senator Carney: But I would assume that it is.

The Chairman: Yes, I would assume that it is too; but, as I say, someone might argue that.

Senator Ottenheimer: It all depends on other trade.

Senator Carney: As long as we are clear we are talking about the whole scope of trade developments that could flow from NAFTA, that is the point. We cannot presently anticipate where those will be.

The Chairman: What is the will of the committee on this? I do not wish to deal with that point yet because we must deal with the proposed motion as a unit.

We dealt with the question of place to place. Now we come to the question of services:

That the Committee be empowered to retain the services of professional and clerical staff as deemed advisable by the Committee;

There is no problem with that, because it is a power of the committee as a whole. The question is: What professional and clerical staff would the committee retain?

As members of the committee know, in the past we have used the services of the Parliamentary Centre almost entirely.

Senator Kinsella: On that, Mr. Chairman, may I ask this question: In attempting to get good quality support staff and also to save money, have committees tried seconding people from various branches of the public service? There might be considerable monetary saving if the committee could get on secondment a well-prepared person or persons.

The Chairman: Seconded, let us say, from a government department?

Senator Kinsella: From External Affairs, the Department of Finance.

Senator Cogger: International Trade.

The Chairman: This committee, to my knowledge, has not done that in recent times. What it may have done in previous times I do not know. When we were dealing with the proposed free trade agreement we were dealing with a matter of government policy which was under heavy criticism, and the people of External Affairs would have been expected to have done their best for their client.

Senator Carney: I would agree because anyone who is qualified for this committee will be working on this agreement. I

[Traduction]

Le président: Mais les mots «tout autre aspect commercial» engloberaient encore plus de choses.

Le sénateur Kinsella: Oui.

Le sénateur Carney: En quoi le mot «connexe» vous ennuie-t-il?

Le président: Quelqu'un pourrait faire valoir, par exemple, que notre étude de la globalisation du commerce ne fait pas partie des «autres aspects commerciaux connexes».

Le sénateur Carney: Mais je dirais que si.

Le président: Moi aussi, mais quelqu'un pourrait faire valoir que non.

Le sénateur Ottenheimer: Tout dépend des aspects commerciaux dont il s'agit.

Le sénateur Carney: Du moment qu'il est entendu que nous parlons de tous les aspects commerciaux découlant de l'ALENA, c'est ce qui compte. Nous ne pouvons pas prévoir pour le moment quels seront les aspects en question.

Le président: Qu'en pense le comité? Je ne voudrais pas trancher la question maintenant étant donné que nous devons examiner la motion dans son ensemble.

Nous avons parlé de nos voyages au Canada. Nous en arrivons à la question des services:

Que le comité soit autorisé à retenir les services des spécialistes et du personnel de soutien qu'il juge nécessaire.

Cela ne pose aucun problème étant donné que cette autorisation est conférée à l'ensemble du comité. Il s'agit de voir quels sont les spécialistes et le personnel de soutien que nous engageons.

Comme vous le savez, par le passé, nous avons fait appel presque exclusivement aux services du Centre parlementaire.

Le sénateur Kinsella: A ce propos, monsieur le président, je voudrais vous poser une question. Les comités ont-ils essayé de faire détacher des employés des diverses directions de la fonction publique de façon à obtenir un personnel de soutien compétent tout en économisant de l'argent? Nous pourrions économiser énormément en obtenant les services d'une ou plusieurs personnes compétentes qui seraient détachées de leur ministère.

Le président: Quelqu'un qui serait détaché d'un ministère?

Le sénateur Kinsella: Des Affaires extérieures ou des Finances.

Le sénateur Cogger: Du Commerce extérieur.

Le président: A ma connaissance, ce comité ne l'a pas fait récemment. J'ignore ce qu'il a fait par le passé. Quand nous avons examiné l'Accord de libre-échange, il s'agissait d'une politique gouvernementale vivement critiquée et les fonctionnaires des Affaires extérieures ont certainement fait de leur mieux pour aider leur client.

Le sénateur Carney: Je suis d'accord avec vous étant donné que tous les employés susceptibles de pouvoir nous aider vont

[Text]

think the advantage we would have is having a sober second look.

Senator Kinsella: There are available from time to time some highly qualified people in the public service who for a variety of circumstances are on sabbatical leave or are available in that way. If you could get some of these people it would be a tremendous saving.

The Chairman: The problem is not really one of the person, it is a technical one. For example, Mr. Ian Stewart, a former public servant, was here in Ottawa and available, but it would have been very awkward for the Senate to have hired him directly to work for this or any other committee. The committee agreed that they would like to have his services. Consequently the Parliamentary Centre engaged him and made him available to the committee. In other words, they handled all the employer papers and presumably made all the contributions necessary to National Revenue, and so on. A proposal similar to the one you mentioned came up and that is the way it was dealt with. They were prepared to take this man on on a short-term basis so that he would be available to the committee.

Senator Ottenheimer: In my opinion the Parliamentary Centre has served this committee very well in the past. One point that could be considered is whether the committee would wish to ask for proposals. That is based on the assumption that there are at least several organizations in the private sector.

Senator Cogger: Or individuals.

Senator Ottenheimer: Or individuals, yes, whose profession it is to be involved in research in matters of public policy. I know that we cannot ask for tenders but it might be worth considering identifying what analogous groups there are similar to the Parliamentary Centre and inviting them to make proposals. That is a possibility and it gives others an opportunity to at least have their submissions considered. In saying this I repeat that the Parliamentary Centre has served the committee well in the past. It is not a reflection on their competence.

Senator Cogger: Mr. Chairman, I think we are getting ahead of ourselves here. You pointed out, and I have to agree with you, that this is the standard power given a committee to retain, or is it an order at this point in time to then go into who to retain? Is that question on the table now, because power to retain services will require a motion, seconded and voted upon immediately. On the other hand, I see that somebody, presumably the clerk, has annexed a budget. Is that also something to be debated now?

The Chairman: That is certainly relevant to this matter. I am surprised that someone has not already asked why we do not go to the Library of Parliament, which would affect the budget.

Senator Cogger: If the budget is in order, I would like to know who prepared it. It seems to me they had in mind somebody whose services they would retain because these people already know how many lunches they will have every month and how many conferences they are going to attend.

[Traduction]

travailler à cet accord. L'avantage de cette formule est qu'elle nous permettrait de réexaminer la question de façon objective.

Le sénateur Kinsella: Il y a parfois des fonctionnaires extrêmement compétents qui sont en congé sabbatique ou disponibles pour diverses raisons. S'il était possible d'obtenir leurs services, nous pourrions économiser énormément.

Le président: Il n'est pas difficile de trouver une personne compétente, mais cela pose un problème administratif. Par exemple, M. Ian Stewart, un ancien fonctionnaire, était à Ottawa et désirait travailler pour nous, mais le Sénat aurait pu très difficilement l'embaucher directement pour travailler pour ce comité ou un autre. Le comité voulait toutefois obtenir ses services. Le Centre parlementaire l'a donc engagé et l'a mis à sa disposition. Autrement dit, il s'est chargé de toutes les formalités administratives, il a versé les cotisations au ministère du Revenu, etc. Voilà comment nous avons procédé dans un cas semblable. Le Centre parlementaire a accepté d'engager cette personne à court terme de façon à mettre ses services à la disposition du comité.

Le sénateur Ottenheimer: A mon avis, le Centre parlementaire nous a rendu d'excellents services jusqu'ici. Il s'agit de voir si nous allons demander des propositions. C'est à supposer qu'il y ait plusieurs organismes du secteur privé qui s'intéressent à la question.

Le sénateur Cogger: Ou des particuliers.

Le sénateur Ottenheimer: Ou des particuliers ayant pour profession d'étudier la politique gouvernementale. Il vaudrait la peine de voir quels sont les organismes comparables au Centre parlementaire et de les inviter à soumissionner. C'est toujours une possibilité et cela permet de se mettre sur les rangs. Cela dit, je tiens à répéter que le Centre parlementaire nous a rendu d'excellents services jusqu'ici. Sa compétence n'est nullement en cause.

Le sénateur Cogger: Monsieur le président, je crois que nous allons un peu trop vite. Vous avez souligné, je crois, qu'il s'agit de l'autorisation couramment accordée aux comités pour retenir les services de personnel ou bien faut-il décider tout de suite des personnes que nous allons engager? Devons-nous voter sur cette question étant donné que l'autorisation de retenir les services de spécialistes exige qu'une motion soit proposée, appuyée et adoptée immédiatement. D'un autre côté, je vois que quelqu'un, sans doute le greffier, a annexé un budget. Allons-nous également en discuter maintenant?

Le président: Cela me paraît tout à fait pertinent. Je m'étonne que personne n'ait encore soulevé la question. Pourquoi ne passons-nous pas à la Bibliothèque du Parlement, ce qui se répercute sur notre budget.

Le sénateur Cogger: Si le budget est exact, je voudrais savoir qui l'a préparé. J'ai l'impression qu'on savait d'avance aux services de qui on ferait appel étant donné que quelqu'un savait déjà combien il y aurait de déjeuners et de conférences chaque mois.

[Text]

The Chairman: This can be quite transparent. Senator Ottenheimer and I have had several discussions over the past few weeks. He lead me to believe that I would indeed be chairman. I look at the calendar and I see that it is November 19, 1991. The discussions with the United States and Mexico have been going on for months, so I confess to a certain amount of impatience. I said to the clerk, "Is there some way to put down figures that will give the committee a fair idea of what kind of money we will need for the next few months so as to get on with it?" If you feel I have been too impatient and that we could do it more precisely at a later meeting, that is fine. It may well be that for other reasons we want to defer the selection of staff and professional people to another meeting, as Senator Ottenheimer has already proposed.

Senator Cogger: I see that the estimates attached deal with a period of nine months, which would get us to September next.

The Chairman: I do not know.

Senator Cogger: That is what it is based on.

Mr. Denis Robert, Committees Branch: That is my mistake. We were rushed today to prepare a budget. We used the budget that I believe was presented to the committee at the last session for the entire year. I did not have a chance to correct that figure.

Senator Cogger: So the \$92,000 would cover a year?

Mr. Robert: It would cover a year.

Senator Cogger: It says further down that the committee will present its report no later than December 17, 1992. So that whole period would be covered by the budget.

Mr. Robert: It would not, it would only be covered to the end of the fiscal year, ending March 31.

Senator Cogger: To March?

Mr. Robert: I am afraid I have to correct myself. It is written that it is multiplied by nine months. It should have been four months and the numbers should have been corrected accordingly.

Senator Cogger: So the amount will not be \$92,000. It will be whatever it is per month multiplied by four. So you are saying about \$35,000 or \$40,000?

Senator Carney: I am not clear on what you just clarified. Second, I want to note that the budget outlined here, regardless of how it is done, is significantly below the budget for last year. Is that based on a decision to cut budgets by about 25 per cent?

The Chairman: You are looking at the budget for 1990-91?

Senator Kinsella: It is for this particular study. The budget that is proposed is proposed on the assumption that we do this particular study and not all the work.

Senator Cogger: The budget for 1990-91 ended March 31, 1991; is that correct?

Mr. Robert: Correct.

[Traduction]

Le président: Ce n'est pas compliqué. J'ai discuté de la question avec le sénateur Ottenheimer ces dernières semaines. Il m'a laissé entendre que je serais le président. En examinant le calendrier, je constate que nous sommes le 19 novembre 1991. Les discussions avec les États-Unis et le Mexique se déroulent depuis plusieurs mois. J'avoue éprouver une certaine impatience. J'ai demandé au greffier s'il y avait un moyen de fournir des chiffres qui donneraient au comité une bonne idée des montants dont nous aurions besoin au cours des mois à venir. Si vous trouvez que j'ai été trop impatient et que nous pourrions établir un budget plus précis à une réunion ultérieure, je n'y vois pas d'inconvénient. Il se peut que, pour d'autres raisons, nous jugions préférable de reporter la sélection des spécialistes et du personnel de soutien à une autre réunion, comme le sénateur Ottenheimer l'a déjà proposé.

Le sénateur Cogger: Je vois que le budget ci-joint porte sur une période de neuf mois, ce qui nous amène jusqu'au mois de septembre.

Le président: Je ne sais pas.

Le sénateur Cogger: C'est ce que prévoit votre budget.

M. Denis Robert, Direction des comités: Je me suis trompé. Nous avons préparé un budget à la hâte aujourd'hui. Nous nous sommes servis du budget qui a été présenté au comité lors de la dernière session, pour l'ensemble de l'année. Je n'ai pas eu l'occasion de corriger ce chiffre.

Le sénateur Cogger: Par conséquent, les 92 000 \$ couvriraient une période d'un an?

M. Robert: En effet.

Le sénateur Cogger: La motion précise également que le comité doit présenter son rapport au plus tard le 17 décembre 1992. Le budget couvrira donc toute cette période.

M. Robert: Non, seulement la période se terminant à la fin de l'exercice, le 31 mars.

Le sénateur Cogger: Jusqu'en mars?

M. Robert: Je me suis trompé. Il est indiqué, dans le budget, que le chiffre mensuel est multiplié par neuf. Il devrait être multiplié par quatre.

Le sénateur Cogger: Par conséquent, le montant ne sera pas de 92 000 \$, mais du montant mensuel multiplié par quatre. Cela donne environ 35 000 \$ ou 40 000 \$, n'est-ce pas?

Le sénateur Carney: Je n'ai pas très bien compris. Deuxièmement, je constate que le budget indiqué ici, quelle que soit la base de calcul, est nettement inférieur à celui de l'année dernière. A-t-on décidé de réduire les budgets de 25 p. 100 environ?

Le président: Vous examinez le budget de 1990-1991?

Le sénateur Kinsella: C'est le budget de cette étude. Celui qui est proposé part du principe que nous allons effectuer cette étude et non pas la totalité des travaux.

Le sénateur Cogger: Le budget de 1990-1991 a expiré le 31 mars 1991; n'est-ce pas?

M. Robert: C'est exact.

[Text]

The Chairman: The budget was for a 12-month period.

Senator Cogger: We are looking at approximately \$47,000, which would carry us to March 31, 1992, and to start working again on April 1.

Senator Ottenheimer: I am not sure this will clarify anything, but previous to today's meeting this committee met only once in the new session of Parliament and that was last June. It was for a specific bill and I forget what it was. At that time the clerk came with a number of documents and presumably they included a putative budget on which this one is based, but it was not dealt with by the committee at all. All the committee did was to approve that specific bill. The budget that presumably this one is based on would have been a document circulated last June but never considered. One would need to get the rationale for it. I think it must have come exclusively from the bureaucracy, had no input from members of the Senate and was not considered by any members of the Senate.

The Chairman: The explanation of cost elements which is attached is probably helpful here, taking into account the explanation that the professional services item is to be multiplied by four rather than by nine. Then we have certain small standard items such as registration fees, honoraria, hospitality, courier services, and so on. It is by adding all that up that the incorrect figure of approximately \$93,000 is reached. It would be considerably smaller than that because the payments on line 1 would be for four months rather than nine months.

Senator Carney: I think we are doing this backwards. From my experience of running an economic consulting service, it is not very useful to pass a specific budget on this particular study because in fact we do not know how this will break out or what the hospitality charges will be. From the telephone budget, it is obvious that one could not telephone Alberta or British Columbia very often. Why do we not assume that the figure of \$100,000 or \$95,000 will be the budget for this study and cut our coat to fit our cloth?

The Chairman: The problem, senator, is that when we go to the Internal Economy committee they will challenge that ballpark figure, a figure which may seem very sensible to us, and will ask for our anticipated breakdown.

Senator Carney: Perhaps it is premature to consider it. I certainly hoped that the committee would have some input into who was going to do this work. I probably know as much as anyone in this committee about who does good work, who does bad work, who has biases and who does not. I realize the committee wants to proceed, but I am very confused. The information is wrong and it is not clear on how we got it.

Senator Stewart: All right. Do you want to stand this over to next week?

Senator MacEachen: Perhaps I may say a word or two. The suggestion has been made that we might consider a new agency or group to help us. We have had the Parliamentary Centre and I have no complaint against the Parliamentary Centre, but, at the same time, I do not see any objection to lis-

[Traduction]

Le président: Il couvrirait une période de 12 mois.

Le sénateur Cogger: Cela nous donne environ 47 000 \$ jusqu'au 31 mars 1992 et nous aurons un nouveau budget le 1^{er} avril.

Le sénateur Ottenheimer: J'ignore si cette explication vous suffira, mais avant la réunion d'aujourd'hui, nous ne nous sommes réunis qu'une fois depuis le début de la session, et c'était en juin dernier. Nous avons examiné un projet de loi, mais je ne sais plus lequel. Le greffier a alors présenté plusieurs documents parmi lesquels figurait sans doute un budget provisoire sur lequel se fonde celui-ci. Néanmoins, le comité ne l'avait pas du tout examiné. Il s'est contenté d'approuver le projet de loi en question. Le budget sur lequel se fonde sans doute celui-ci a été distribué en juin dernier, mais nous ne l'avons jamais examiné. J'ignore sur quoi il se basait. C'est sans doute la bureaucratie qui l'a établi sans consulter les sénateurs et aucun de nous ne l'a examiné.

Le président: Les explications données quant aux divers coûts peuvent sans doute nous éclairer étant donné que le premier montant indiqué pour les services professionnels doit être multiplié par quatre plutôt que par neuf. Vous avez ensuite certains frais courants tels que les frais d'inscription, les honoraires, l'hospitalité, les services de messagerie et ainsi de suite. C'est en additionnant le tout que l'on est parvenu au chiffre inexact d'environ 93 000 \$. En réalité, le montant sera nettement moindre étant donné qu'il faut multiplier le chiffre de la première ligne par quatre mois plutôt que par neuf.

Le sénateur Carney: Je crois que nous procédons à l'envers. J'ai déjà géré un service d'experts-conseils et je peux vous dire qu'il n'est pas très utile d'adopter un budget pour cette étude vu que nous ignorons comment il sera ventilé ou à combien s'élèveront les frais de réception. D'après le budget prévu pour le téléphone, il est certain que personne ne pourra téléphoner très souvent en Alberta ou en Colombie-Britannique. Pourquoi ne pas partir du principe que le budget de cette étude sera de 100 000 \$ ou de 95 000 \$ et faire la ventilation à partir de là?

Le président: L'ennui c'est que le Comité de la Régie interne va contester ce chiffre global, qui peut nous sembler très logique en nous demandant comment il sera réparti.

Le sénateur Carney: C'est peut-être un peu prématuré. J'espérais que le comité pourrait choisir les personnes chargées de faire ce travail. Je sais certainement aussi bien que n'importe qui ici qui fait du bon travail, qui fait du mauvais travail, qui a des préjugés et qui n'en a pas. Je sais que le comité veut avancer, mais je ne sais plus où nous en sommes. Nous travaillons à partir de renseignements inexacts et nous ne savons pas très bien d'où ils proviennent.

Le sénateur Stewart: Très bien. Voulez-vous reporter cette question à la semaine prochaine?

Le sénateur MacEachen: J'aurais une ou deux choses à dire. Quelqu'un a suggéré de retenir les services d'un nouvel organisme. Nous avons fait appel, jusqu'ici, au Centre parlementaire, dont je n'ai jamais eu à me plaindre, mais je ne vois pas d'objection à écouter le sénateur Carney qui possède une cer-

[Text]

tening to Senator Carney who has some experience in this field and who may suggest some other experts who might help us.

The Parliamentary Centre will have to recruit a staff to do the job. As we have observed, those persons who come before us with the Parliamentary Centre, apart from Mr. Dobell, are a changing group.

Having said that, I am open to either keeping the Parliamentary Centre or looking to another group. As we are now addressing it, in a sense, afresh, perhaps I could ask you to provide us some information on the Parliamentary Centre. I would like to know who runs it and who presently makes up its board of directors. I would also like to know what relationship it has to the Institute for Public Policy and how close. Is there overlapping in personnel? I think we do know that the Institute for Public Policy has a certain outlook. If there is any relationship, and perhaps there is not, I would like to know who the principals now are in the Institute for Public Policy and who is running it. That is just information. It is not to use it against anybody, but I want some "dope" on it.

The Chairman: Honourable senators, this discussion has been very helpful because it tells me the type of information you want to have before any decision is made with regard to the retention of services. However, as Senator Cogger pointed out earlier, we could carry out the request that the Senate empower the committee to retain the services of professional and clerical staff as deemed advisable by the committee, and then do our deeming at a later date. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next paragraph is a standard one: "That the papers and evidence received and taken on the subject before the Committee during the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee."

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Then we have instructions, "That the Committee present its report no later than December 17, 1992."

Now, it seems to me that we are pretty well agreed on this proposed motion. The only place where I have uncertainty is as to whether you feel that you want to restrict the committee by retaining the word "related".

Senator MacEachen: You mean in the original reference?

The Chairman: Yes, at the top of the proposed motion.

Senator Carney: I have no trouble with it.

The Chairman: With the word "related"?

Senator Carney: No, I think it is useful.

Senator Cogger: In French it says "non restrictive."

Senator MacEachen: In the final analysis the committee itself will determine the scope of the inquiry, regardless of these words. The Senate will not appear in here, tap us on the wrist and say, "Don't do that, it's not related."

[Traduction]

taîne expérience dans ce domaine et qui pourrait nous suggérer d'autres experts susceptibles de nous aider.

Le Centre parlementaire va devoir recruter du personnel pour faire ce travail. Nous avons remarqué que les personnes qui nous sont envoyées par le Centre, à part M. Dobell, ne sont pas toujours les mêmes.

Cela dit, je suis prêt à garder le Centre parlementaire ou à chercher un autre organisme. Comme nous examinons la question d'un nouvel oeil, je pourrais peut-être vous demander de nous fournir quelques renseignements sur le Centre parlementaire. Je voudrais savoir qui le dirige et qui compose actuellement son conseil d'administration. Je voudrais également savoir quels sont ses rapports avec l'Institut for Public Policy. Certaines personnes font-elles partie des deux organismes? Nous savons, je pense, que l'Institut a une certaine perspective. S'il y a des relations entre les deux, peut-être que non, je voudrais savoir qui sont les propriétaires de l'Institut et qui le dirige. C'est seulement à titre d'information. Je n'ai pas l'intention de me servir de ces renseignements contre qui que ce soit, mais je voudrais des renseignements.

Le président: Cette discussion a été très utile, car elle me permet de savoir le genre de renseignements que vous souhaitez obtenir avant de prendre une décision quant aux personnes à engager. Toutefois, comme le sénateur Cogger l'a souligné tout à l'heure, nous pourrions adopter la motion demandant au Sénat d'autoriser le comité à retenir les services des spécialistes et du personnel de soutien qu'il juge nécessaire quitte à choisir ce personnel à une date ultérieure. Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Le paragraphe suivant est la formule habituelle prévoyant que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le comité durant la trente-quatrième législature soient renvoyés au comité.

Des voix: D'accord.

Le président: Ensuite, il est prévu que le comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

J'ai l'impression que nous sommes d'accord sur cette motion. La seule chose est que je ne sais pas exactement si vous voulez limiter le mandat du comité en gardant le mot «connexe».

Le sénateur MacEachen: Voulez-vous dire dans l'ordre de renvoi?

Le président: Oui, au début de la motion.

Le sénateur Carney: Je n'y vois pas d'inconvénient.

Le président: Au mot «connexe»?

Le sénateur Carney: Non. Je crois que c'est utile.

Le sénateur Cogger: Dans la version française il est dit «non restrictive».

Le sénateur MacEachen: En fin de compte, c'est le comité qui décidera lui-même de la portée de son enquête, peu importe ce libellé. Le Sénat ne va pas venir nous taper sur les doigts en disant que nous ne pouvons pas examiner tel ou tel aspect parce qu'il n'est pas connexe.

[Text]

Senator Ottenheimer: It could be argued that any matter of trade offending Canada is "related".

The Chairman: Is someone prepared to move that the proposed motion be indeed a motion?

Senator Carney: I so move, Mr. Chairman.

Senator Stollery: I second the motion.

The Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

Senator MacEachen: I am in favour, but I want to make a comment on another point. If I cannot make it now, perhaps you will give me the permission to make it later.

The Chairman: The motion is carried.

Senator MacEachen: With respect to whom we are to have to help us, we said that we want help. We also said that we are open to considering alternatives, but we left it at that point. Should we not go a bit further and ask, for example, the Parliamentary Centre what its proposals are to help us?

The Chairman: Yes.

Senator MacEachen: And do we ask anybody else? I do not know. I leave it to the other senators to raise the point. Bear in mind that if we decide to remove this function from the Parliamentary Centre, it would have an important impact on its operation and capacity. I say that because that \$100,000 to \$300,000 has been of value to the Parliamentary Centre. I am sure it will occur to them that if we go elsewhere it will hurt them.

Senator Cogger: Might I say, Mr. Chairman, that I agree with Senator MacEachen. Perhaps the best way to go about it is for any other senator who has in mind other groups, associations or individuals to submit those names to the chairman. He can get in touch with them and ask them as to availability, et cetera.

The Chairman: Bear in mind what I said earlier. I do not think the committee wants to hire someone directly because we get into all sorts of bookkeeping problems such as insurance, retirement pay, and unemployment insurance contributions.

Senator Cogger: With all due respect, senator, committees hire people all the time. They are consultants in their own right. You hire a consultant and you make out a cheque. He looks after the GST and what not. It is the same when you hire a lawyer. The lawyer is a professional in his own right; he sends you a bill and you send him a cheque. You do not pay unemployment insurance for him, or make any other deductions from his pay.

Senator Carney: May I add the names of two people who come to mind immediately. The first is Gordon Ritchie, who was the deputy negotiator of the free trade agreement, who probably knows more about the FTA than anybody else. The

[Traduction]

Le sénateur Ottenheimer: On peut faire valoir que toute question commerciale à l'égard de laquelle le Canada a des objections est «connexe».

Le président: Quelqu'un est-il prêt à proposer la motion?

Le sénateur Carney: Je propose la motion, monsieur le président.

Le sénateur Stollery: Je l'appuie.

Le président: Tous ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

Le sénateur MacEachen: Je suis pour, mais j'aurai une autre question à soulever. Si ce n'est pas possible maintenant, peut-être pourriez-vous m'autoriser à le faire plus tard.

Le président: La motion est adoptée.

Le sénateur MacEachen: Quant à savoir qui nous engageons pour nous aider, nous avons dit que nous avons besoin de quelqu'un. Nous sommes également dits prêts à examiner d'autres solutions, mais nous en sommes restés là. Ne devrions-nous pas aller un peu plus loin en demandant, par exemple, au Centre parlementaire ce qu'il a à nous proposer?

Le président: Si.

Le sénateur MacEachen: Et allons-nous demander à quelqu'un d'autre d'en faire autant? Je ne sais pas. Je vais laisser mes collègues soulever la question. N'oubliez pas que si nous décidons de ne plus confier cette tâche au Centre parlementaire, cela aura d'importantes répercussions sur le fonctionnement et les capacités du centre. Nous lui rapportons, en effet, de 100 000 \$ à 300 000 \$. Si nous allons ailleurs, cela va certainement lui faire du tort.

Le sénateur Cogger: Monsieur le président, je suis d'accord avec le sénateur MacEachen. Le mieux serait peut-être que tout sénateur qui songe à d'autres groupes, associations ou personnes, soumette ces noms au président. Le président pourra communiquer avec eux pour leur demander s'ils sont disponibles et obtenir les autres renseignements nécessaires.

Le président: N'oubliez pas ce que j'ai dit tout à l'heure. Je ne pense pas que le comité veuille embaucher quelqu'un directement étant donné que cela nous poserait toutes sortes de problèmes de comptabilité en ce qui concerne les cotisations à un régime d'assurance, à un fonds de pension ou à l'assurance-chômage.

Le sénateur Cogger: Sénateur, je me permets de vous faire remarquer que les comités engagent souvent du personnel. Il s'agit d'experts-conseils qui travaillent à leur compte. Vous engagez un expert-conseil et vous lui signez un chèque. C'est lui qui paie la TPS et le reste. C'est comme lorsque vous engagez un avocat. L'avocat travaille à son propre compte; il vous envoie une facture d'honoraires et vous lui faites parvenir un chèque. Vous n'avez pas à payer d'assurance-chômage pour lui ou à faire des retenues sur son salaire.

Le sénateur Carney: Je voudrais suggérer deux noms qui me viennent immédiatement à l'esprit. Le premier est celui de Gordon Ritchie, qui était le négociateur adjoint de l'Accord de libre-échange et qui est sans doute mieux renseigné sur l'ALE

[Text]

second is Chris Thomas from the west coast who served as a senior policy advisor to me. It may be that they are working and may already be in a conflict of interest situation; but they epitomize the calibre of people we need. I think we should be looking for people with really good expertise on the FTA. Believe me, if we hire someone who is not familiar with the FTA it will take us the entire study period to bring him up to speed. We need someone who will come and take a look at the NAFTA negotiations.

The Chairman: Thank you for those names, senator.

Senator Carney: There may be others. Perhaps we should follow up on the suggestion that we forward you names.

I have another issue to raise before we leave this agenda item.

The Chairman: You mean under "other matters"?

Senator MacEachen: With respect to Senator Carney's point, there is no irreconcilability between her proposal and the Parliamentary Centre.

The Chairman: That is right.

Senator Carney: Exactly.

Senator MacEachen: If those persons, or others, were available, they might be retained by the Parliamentary Centre. There is also the Library of Parliament, of course.

Senator Carney: Before we leave this point, may I make another suggestion?

The Chairman: Please.

Senator Carney: Within the last two or three days I spoke to Senator van Roggen, the former chairman of this committee. He is very ill. He says he does not know whether he will die of boredom or cancer, but it will be one or the other shortly. He says he has no pain, but he is very weak.

Because of the years that he devoted to this subject I suggest that instead of waiting for the eulogies in the Senate chamber it might be appropriate for the chairman to write Senator van Roggen, saying how this committee has decided to continue this work in which he did so much and in which he has such a deep interest. In this way we will pay tribute to his contribution in this area.

The Chairman: If it is agreeable to honourable senators, I will talk to Senator Carney about such a communication and I will send it.

Senator MacEachen: Because we are on the record, I would like to support Senator Carney because I have served under Senator van Roggen's chairmanship in this committee on a number of subjects, including trade. His contribution is manifest. It would be perfectly justified to communicate our views formally. I think we all agree on that point.

The Chairman: There seems to be unanimity.

Senator Stollery: Mr. Chairman, may I add a small comment on this business of the Parliamentary Centre. In the past I have been critical of the Parliamentary Centre, but it would

[Traduction]

que n'importe qui d'autre. Le deuxième est Chris Thomas, de la côte ouest, qui a été un de mes principaux conseillers politiques. Il se peut que ces deux personnes travaillent et puissent se trouver en conflit d'intérêts, mais il nous faudrait des gens de ce calibre. Nous devrions rechercher des spécialistes de l'ALE. Croyez-moi, si nous embauchons une personne qui ne connaît pas l'ALE, elle n'atteindra pas sa vitesse de croisière avant la fin de notre étude. Il nous faut quelqu'un qui pourra se pencher sur les négociations relatives à l'ALENA.

Le président: Merci pour ces noms, sénateur.

Le sénateur Carney: Il se peut qu'il y en ait d'autres. Peut-être devrions-nous faire parvenir des noms, comme on l'a suggéré.

Je voudrais soulever une autre question avant que nous ne passions au sujet suivant.

Le président: Vous voulez dire aux «autres questions»?

Le sénateur MacEachen: A propos de ce que vient de dire le sénateur Carney, je ne vois aucune contradiction entre sa suggestion et le recours au Centre parlementaire.

Le président: En effet.

Le sénateur Carney: Exactement.

Le sénateur MacEachen: Si ces personnes, ou d'autres, sont disponibles, le Centre parlementaire pourrait retenir leurs services. Évidemment, nous avons également la Bibliothèque du Parlement.

Le sénateur Carney: Puis-je faire une autre suggestion?

Le président: Allez-y.

Le sénateur Carney: Il y a deux ou trois jours, j'ai parlé au sénateur van Roggen qui était le président du comité. Il est très malade. À l'entendre, il ne sait pas trop s'il va mourir d'ennui ou du cancer, mais il n'en a plus pour longtemps. Il ne souffre pas, mais il se sent très faible.

Étant donné qu'il a consacré des années à cette question, au lieu d'attendre que l'on fasse son eulogie au Sénat, je crois que le président pourrait lui écrire pour lui dire que le comité a décidé de poursuivre cette étude à laquelle il a consacré tellement d'efforts et d'intérêt. Ainsi, nous rendrions hommage à sa contribution.

Le président: Si les sénateurs sont d'accord, je vais discuter avec le sénateur Carney du contenu de cette lettre et je la ferai parvenir.

Le sénateur MacEachen: Comme nos propos sont consignés au compte rendu, je tiens à appuyer le sénateur Carney étant donné que j'ai siégé à ce comité lorsque le sénateur Van Roggen en était le président et que nous avons étudié plusieurs sujets dont le commerce. Sa contribution est évidente. Nous devrions effectivement lui exprimer officiellement notre reconnaissance. Je crois que nous sommes tous d'accord sur ce point.

Le président: Les avis semblent unanimes.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, je voudrais ajouter un mot au sujet du Centre parlementaire. J'ai critiqué le Centre par le passé. Si nous ne l'utilisons pas comme agence

[Text]

be a major departure from the normal workings of the committee not to use the Parliamentary Centre as the employment agency, so to speak, to hire whoever it is the committee decides it wants to use.

My experience has been that when we make major departures from long-established procedures, which had reasons in the beginning to become long established, we should think long and hard before doing so because I have noticed there is a tendency for it not to be a great idea.

The Chairman: I notice all the Conservatives on the committee nodding their heads in approval.

Senator Stollery: I have never been a big fan of making such moves.

Senator MacEachen: I am surprised at you, Senator Stollery. I thought you were a fan of change.

The Chairman: Is there anything else that honourable senators wish to raise at this time?

Senator Ottenheimer: I would like to make one point. When I suggested the possibility of asking for proposals from others, what I was thinking was that there might somewhere be a list of research organizations in the area of public policy that one could look at. There are such directories for lawyers and for economists. I am talking about groups analogous to the Parliamentary Centre. If there were four or five, we could write all four or five and ask for their proposals. I was not thinking of substituting a specific person, nor precluding a specific person, but of organizations which are similar and which might feel they do not have an opportunity. Perhaps there are no such other organizations, but it should be possible to identify whether there are.

The Chairman: At our next meeting, the major business will be consideration of Bill C-27, an act respecting the privileges and immunities of foreign missions and international organizations. At that meeting we will also discuss the question of the staff, professional assistance for the committee, and the budget. I would propose that we try to meet at this time next Tuesday when the Senate rises.

Senator Carney: If the Senate is sitting. Just for the record, I want to establish that Senator Cogger's point that this committee could just hire a consultant is still on the table, is it not?

The Chairman: The deputy chairman would handle all that.

Senator Cogger: That is my view.

Senator Carney: The budget calls for 15 hours a month for principle advisor. I can tell you that you will spend from here to March 31 spending 15 hours a month explaining the free trade agreement to somebody unless that person is intimately familiar with it and who will look at the Mexican aspect. That is my concern. It is not what delivers it but who delivers it.

The Chairman: Senator Carney, I think it would be helpful to the committee if Mr. Peter Dobell from the Parliamentary Centre would come before the committee at our next meeting and explain whom he could now make available to work with

[Traduction]

d'emploi, pour ainsi dire, afin qu'il engage les personnes dont nous voudrions obtenir les services, ce serait déroger à notre façon habituelle de procéder.

D'après ce que j'ai constaté, avant de s'écarter d'une façon de faire établie depuis longtemps, et cela pour de bonnes raisons, il faudrait y réfléchir à deux fois étant donné que ce n'est généralement pas une bonne idée.

Le président: Je vois que tous les Conservateurs du comité hochent la tête en signe d'approbation.

Le sénateur Stollery: Je n'ai jamais été pour les changements trop radicaux.

Le sénateur MacEachen: Vous m'étonnez, sénateur Stollery. Je vous prenais pour un adepte du changement.

Le président: Avez-vous d'autres questions à soulever?

Le sénateur Ottenheimer: J'aurais une chose à dire. Quand j'ai suggéré de demander d'autres soumissions, je pensais que nous pourrions examiner une liste d'organismes de recherche dans le domaine de la politique gouvernementale. Il existe des répertoires de ce genre pour les avocats ou les économistes. Je songe à des organismes analogues au Centre parlementaire. S'il y en avait quatre ou cinq, nous pourrions écrire à chacun d'entre eux pour leur demander de nous présenter une soumission. Je ne pensais à personne en particulier, mais à des organismes semblables qui peuvent avoir l'impression qu'on les écarte. Peut-être n'existe-t-il pas d'autres organismes de ce genre, je l'ignore. Mais nous devrions pouvoir établir s'il y en a ou non.

Le président: A notre prochaine réunion, nous examinerons surtout le projet de loi C-27, Loi concernant les privilèges et l'immunité des missions étrangères et des organismes internationaux. Nous discuterons également des services professionnels et spéciaux dont nous aurons besoin ainsi que de notre budget. Je propose que nous essayions de nous réunir à la même heure, mardi prochain, à l'ajournement du Sénat.

Le sénateur Carney: Si le Sénat siège. Je tiens seulement à m'assurer que la suggestion du sénateur Cogger selon laquelle le comité pourrait se contenter d'engager un expert-conseil n'a pas été rejetée, n'est-ce pas?

Le président: Le vice-président examinera tout cela.

Le sénateur Cogger: C'est ce que je pense. Il se pourrait...

Le sénateur Carney: Le budget prévoit que le comité engagerait un conseiller principal 15 heures par mois. Je peux vous dire que, d'ici au 31 mars, nous allons certainement passer 15 heures par mois à expliquer l'Accord de libre-échange à quelqu'un à moins que cette personne ne le connaisse déjà à fond et puisse examiner l'élément mexicain. Voilà ce que je crains. Tout dépend de qui nous engagerons.

Le président: Sénateur Carney, il pourrait être utile que M. Peter Dobell, du Centre, vienne nous expliquer, à notre prochaine réunion, qui il pourrait mettre à la disposition du comité. Et nous saurons également ce qu'il pense des autres noms suggérés.

[Text]

the committee, and also to see what his reaction might be to other names.

Senator Carney: I will not be here next week, but perhaps I will communicate with you on that.

Senator Ottenheimer: Are we planning to meet if the Senate is not meeting next week?

The Chairman: That is a question the committee has to decide on. As I look back over the last few months, I come to the conclusion that if we meet only when the Senate is meeting, we will accomplish virtually nothing in the committee. I have suggested to at least one chairman that committees with regular work such as National Finance get together and arrange a committee program which would justify senators coming to Ottawa even while the Senate itself may not be meeting that week.

Senator Carney: That would be useful again if it took into account that the western senators cannot come down here every week. It is physically impossible to do so. We have Senator Perrault who has a heart condition and is restricted from travel. We have Senator van Roggen who is not likely to come back, and I too am restricted in my travel. I encourage efforts to consolidate the business of the Senate on a reasonable timetable. To have weekly meetings of a committee means in effect that British Columbians cannot participate in the work of the Senate.

The Chairman: But we could hear evidence, senator.

Senator Carney: You are missing the whole point. This is a national institution, and if it operates on a schedule which *de facto* excludes participation from regions of the country, it is not serving the purpose of a national institution. I hope you get that down, because that is increasingly the concern of some of us. We should be able to run the affairs of the Senate in a more efficient way than paying \$1,500 to fly people down here for one-day meetings. It is inefficient, and it excludes participation from regions in Canada in the work of a national institution. Anything that you can do to ensure that the Senate will meet for three days and all committees will meet and actual work will get done would be useful for me and for others. This was raised in our caucus. To follow a timetable where we are expected and cannot therefore commute to Ottawa is something which we object to increasingly in the regions.

Senator Cogger: I recognize the difficulty you have, especially with the scheduling of committees. I am sure that other committees also have that problem. Might I suggest that you take into consideration that we adjourn until Tuesday but we meet on Thursday and then find that this committee will not be sitting. I do not have the difficulty of travelling that Senator Carney just mentioned, but I do not like coming from Montreal for a two-hour meeting at 4 o'clock in the afternoon. If the schedule of the chamber is to be so erratic, perhaps we should ask the staff to poll the senators to see if they would sit two or three full days.

[Traduction]

Le sénateur Carney: Je ne serai pas là la semaine prochaine, mais je communiquerai peut-être avec vous à ce sujet.

Le sénateur Ottenheimer: Avons-nous l'intention de nous réunir si le Sénat ne siège pas la semaine prochaine?

Le président: Nous allons devoir prendre une décision à ce sujet. A en juger par ce qui s'est passé ces derniers mois, si nous nous réunissons uniquement lorsque le Sénat siège, nous ne ferons pratiquement rien de bon. J'ai suggéré à au moins un président que les comités qui travaillent régulièrement comme celui des Finances nationales s'entendent pour organiser leur programme de façon à ce qu'il vaille la peine pour les sénateurs de venir à Ottawa même si le Sénat ne se réunit pas cette semaine-là.

Le sénateur Carney: Encore une fois, il serait bon de tenir compte du fait que les sénateurs de l'Ouest ne peuvent pas venir ici chaque semaine parce qu'il leur est matériellement impossible de le faire. Le sénateur Perrault souffre de troubles cardiaques et ne peut pas voyager. Le sénateur van Roggen ne va sans doute pas revenir. Moi-même, mes possibilités de déplacement sont limitées. J'aimerais que l'on regroupe les travaux du Sénat de façon à établir un emploi du temps raisonnable qui nous permettrait de venir. Quand un comité se réunit chaque semaine, les sénateurs de Colombie-Britannique ne peuvent pas participer aux travaux du Sénat.

Le président: Mais nous pourrions entendre des témoignages, sénateur.

Le sénateur Carney: Vous n'avez pas compris ce que je voulais dire. Le Sénat est une institution nationale et si son emploi du temps empêche les représentants des régions du pays d'y jouer un rôle, il ne remplit pas sa mission. J'espère que vous le comprendrez, étant donné que cette question préoccupe de plus en plus certains d'entre nous. Nous devrions pouvoir trouver un moyen plus efficace de travailler que de payer un billet d'avion de 1 500 \$ pour faire venir des sénateurs pour une réunion d'une journée. Ce n'est pas rentable et cela empêche les représentants des régions de participer aux travaux d'une institution nationale. Toute initiative que vous pourriez prendre pour que le Sénat se réunisse pendant trois jours et que tous les comités en profitent pour travailler sera la bienvenue. La question a été soulevée à notre caucus. Les représentants des régions s'opposent de plus en plus à un emploi du temps qui ne leur permet pas de se rendre à Ottawa.

Le sénateur Cogger: Je suis conscient de vos difficultés, surtout en ce qui concerne les réunions des comités. Je suis certain que ce problème se pose pour bien d'autres comités. N'oubliez pas que nous nous ajournons jusqu'au mardi, mais que nous nous réunissons le jeudi alors que ce comité ne siège pas ce jour-là. Je n'ai pas les problèmes de déplacement que vient de mentionner le sénateur Carney, mais je n'aime pas venir de Montréal pour une réunion de deux heures qui commence à 4 heures de l'après-midi. Si l'emploi du temps de la Chambre est très imprévisible, peut-être devrions-nous demander au personnel de faire un sondage auprès des sénateurs pour voir s'ils ne préféreraient pas siéger deux ou trois journées de suite.

[Text]

The Chairman: Quite.

Senator Carney: That is my point.

Senator Cogger: And then leave it alone for a while.

The Chairman: It seems to me that perhaps honourable senators are reading more into what I said concerning next week than I intended. We have a bill the government would like us to deal with. It is not of vast urgency, but there it is. Secondly, we have some business decisions concerning the future works of the committee. Until those decisions are made, the committee will not do any work on the proposed trade reference.

It was with that in mind that I thought that next week we ought to try to get a decision with regard to staff and a budget. The budget is going to have to go to Internal Economy. It will eventually go to the Senate, and I can see the possibility that the committee will not be able to do anything until 1992 unless we get on with it. That is my problem. I did not really want to talk about future meetings. It seems to me Senator Carney is quite right in that we ought to take into account problems that her location in the country entails when we are making important decisions or even hearing an important witness. If the witness has not been invited, perhaps we could go ahead. We should try, when the Senate itself is not meeting, to bunch our committee meetings. I was really addressing the problem of the next meeting, and I would like that meeting to take place quite soon so that we could get things started.

Senator MacEachen: Do we know whether the Senate is sitting next week?

The Chairman: That is not information—

Senator Carney: We do not. Nobody knows. I think you might want to consider saying that this committee, because there are important decisions, will sit when the Senate next meets, rather than next week, because we have no idea what is going to happen at the end of this week.

The Chairman: On this, honourable senators, I am very much in your hands. I have told you my sentiments, that I am anxious to get on with it. If it is your feeling that we should not meet until the Senate next meets on a Tuesday, then that is your decision.

Senator Ottenheimer: Perhaps we should set a date for the information of the Conservative Party, otherwise we are soon going to be getting irate phone calls from External Affairs wondering when the devil we are going to pursue this piece of legislation.

Senator Carney: There are reasons why this committee has not met. Just today we have elected a chairman. Those things should be taken into consideration. The most important thing is to ensure that as many of the members of this committee as possible can be here, and because we are dealing with budget and other important matters we should meet when the Senate next sits—maybe next week, maybe the week after.

[Traduction]

Le président: Bien.

Le sénateur Carney: C'est ce que je voulais dire.

Le sénateur Cogger: Et ensuite, on laisserait le Sénat tranquille pendant quelque temps.

Le président: Vous avez peut-être mal interprété mes paroles au sujet de la semaine prochaine. Nous serons saisis d'un projet de loi que le gouvernement veut nous voir examiner. Ce n'est pas très urgent, mais il faut quand même s'en occuper. Ensuite, nous aurons des décisions à prendre quant à nos travaux futurs. Tant que ces décisions ne seront pas prises, le comité n'entamera pas ses travaux sur l'Accord de libre-échange.

Voilà pourquoi je pensais que nous pourrions essayer, la semaine prochaine, de prendre une décision concernant notre personnel et notre budget. Le budget devra être soumis à la Régie interne puis au Sénat et il se peut donc que le comité ne puisse pas faire quoi que ce soit avant 1992, à moins que nous ne nous mettions au travail. Voilà le problème que je vois. Je ne voulais pas vraiment parler de nos réunions futures. Le sénateur Carney a tout à fait raison de dire que nous devrions tenir compte des problèmes que lui pose son éloignement lorsque nous avons des décisions importantes à prendre ou même un témoin important à faire comparaître. Peut-être pourrions-nous l'entendre quand même s'il ne s'agit pas d'une personne que nous avons invitée. Nous devrions essayer de regrouper les réunions lorsque le Sénat ne siège pas. En fait, je m'intéressais surtout à notre prochaine réunion et je voudrais qu'elle ait lieu assez tôt afin que nous puissions démarrer nos travaux.

Le sénateur MacEachen: Savez-vous si le Sénat siège la semaine prochaine?

Le président: Ce n'est pas un renseignement...

Le sénateur Carney: Nous ne le savons pas. Personne ne le sait. Étant donné que nous avons d'importantes décisions à prendre, peut-être pourrions-nous nous entendre pour siéger la prochaine fois que le Sénat se réunira, plutôt que la semaine prochaine, étant donné que nous ignorons ce qui se passera à la fin de cette semaine.

Le président: Je m'en remets entièrement à vous sur ce point, sénateurs. Je vous ai dit ce que j'en pensais et que je tenais à ce que nous agissions rapidement. Si vous estimez qu'il vaut mieux ne pas se réunir avant la prochaine fois que le Sénat se réunira un mardi, c'est à vous de décider.

Le sénateur Ottenheimer: Peut-être devrions-nous fixer une date pour la gouverne du Parti conservateur, faute de quoi il faut s'attendre à des coups de téléphone impatients des Affaires extérieures qui voudront savoir quand nous allons enfin examiner ce projet de loi.

Le sénateur Carney: Il y a plusieurs raisons pour lesquelles notre comité ne s'est pas réuni. C'est seulement aujourd'hui que nous avons élu notre président. Ce sont des facteurs dont il faut tenir compte. Le plus important est de veiller à ce que le maximum de membres du comité puissent assister aux réunions et comme nous examinons notre budget et d'autres questions importantes, je crois que nous devrions nous réunir la prochaine fois que le Sénat siégera. Peut-être la semaine prochaine ou la semaine d'après.

[Text]

The Chairman: So is that your view, that the next meeting of the committee will take place on the next Tuesday the Senate sits?

Senator Cogger: Well, I think it is difficult to make that decision because sometimes when the Senate wishes to adjourn the leaders agree that the chamber will adjourn provided the committees continue to meet and work.

The Chairman: We are just talking about this one meeting, the next meeting.

Senator Kinsella: I believe that the National Finance Committee and the Social Affairs, Science and Technology Committee have meetings scheduled next week. They are two committees that I happen to be on in addition to this one. As Senator Carney is saying, it is well worth my trip up from the Maritimes when I have a few committees to go to. Perhaps we could leave it in the hands of the chairman to check with the chairmen of some of the other committees, maybe—

The Chairman: I am prepared to do that.

Senator Kinsella: Maybe next Tuesday would be feasible.

Senator MacEachen: If the Senate is not sitting. It is pointless to call a meeting unless we have a quorum and we are capable of doing business.

The Chairman: Exactly.

Senator Cogger: If the Senate is sitting, we are arguing for nothing.

Senator MacEachen: At least we have—

The Chairman: It is difficult to sum up the sense of this meeting, but I think Senator Carney has prevailed. If so, the committee might meet in January. I assume that that will not be the case because I assume that the Senate will need to deal with a fall supplementary estimate.

Senator MacEachen: I take Senator Carney's general point very strongly.

Senator Carney: Yes, it is my general point.

Senator MacEachen: However, I do not think she is standing totally firm on the notion of not meeting next week to deal with some of these problems.

Senator Carney: I can't be here next week anyway so it is immaterial to me. My point is, please, schedule these meeting in such a way that people can actually attend. That precludes weekly meetings, because you can not do it. If you want to fly to Paris every week, back and forth and back and forth, that is about the equivalent of going to Vancouver, and we can't do it.

The Chairman. I gather, then, you are leaving it with the Chair. You can blame the Chair if everybody is not happy. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Vous souhaitez donc que la prochaine réunion du comité ait lieu le prochain mardi où le Sénat siégera?

Le sénateur Cogger: C'est une décision difficile à prendre car souvent, quand le Sénat désire s'ajourner, les leaders acceptent que la Chambre s'ajourne à la condition que les comités continuent à siéger.

Le président: En fait, il est seulement question ici de la prochaine réunion.

Le sénateur Kinsella: Je crois que le Comité des finances nationales doit se réunir la semaine prochaine. Le Comité des affaires sociales, des sciences et de la technologie a également prévu des réunions pour la semaine prochaine. Je fais partie de ces deux comités en plus de celui-ci. Comme l'a dit le sénateur Carney, lorsque je dois assister à plusieurs réunions de comité, cela vaut la peine pour moi de faire tout le voyage à partir des Maritimes. Peut-être pourrions-nous confier au président le soin de s'entendre avec les présidents d'autres comités . . .

Le président: Je suis prêt à le faire.

Le sénateur Kinsella: Ce serait peut-être possible mardi prochain.

Le sénateur MacEachen: Si le Sénat ne siège pas, il ne sert à rien de convoquer une réunion à moins qu'il y ait le quorum et que nous puissions travailler.

Le président: Exactement.

Le sénateur Cogger: Si le Sénat siège, ces discussions sont parfaitement inutiles.

Le sénateur MacEachen: Au moins nous avons . . .

Le président: C'est une réunion difficile à récapituler, mais le sénateur Carney a bien fait valoir son point de vue et le comité pourrait se réunir en janvier. Je suppose que non étant donné qu'il y aura probablement un Budget des dépenses supplémentaire à l'automne que le Sénat devra étudier.

Le sénateur MacEachen: Je suis tout à fait d'accord avec la portée générale des propos du sénateur Carney.

Le sénateur Carney: Oui, c'est ce que je pense en général.

Le sénateur MacEachen: Quoi qu'il en soit, je ne pense pas qu'elle s'oppose catégoriquement à ce que nous nous réunissions la semaine prochaine pour régler certains de ces problèmes.

Le sénateur Carney: Peu m'importe étant donné que je ne pourrai pas venir la semaine prochaine, de toute façon. Je demande simplement que le calendrier des réunions soit établi de façon à ce qu'il soit possible d'y assister. Cela écarte la possibilité de tenir des réunions hebdomadaires étant donné que ce n'est pas possible. Le voyage Ottawa-Vancouver représente l'équivalent d'un l'aller retour à Paris chaque semaine. Nous ne pouvons pas le faire.

Le président: Si j'ai bien compris, vous laissez à la présidence le soin d'en décider. Ainsi, si tout le monde n'est pas satisfait, vous pourrez vous en prendre à moi. La séance est levée.

La séance est levée.

[Text]

Ottawa, Tuesday, November 26, 1991

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill C-27, an act respecting the privileges and immunities of foreign missions and international organizations, met this day at 4:50 p.m. to give consideration to the bill, and to other business of the committee.

Senator John Stewart (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, at our meeting last week we did not elect a deputy chairman for the committee. It would be in order now for a senator to move a motion naming some member of the committee to be the deputy chairman of the committee.

Senator Cogger: I move that Senator Ottenheimer be designated deputy chairman. He is not here today but he is willing to serve.

The Chairman: Honourable members of the committee have heard the motion that Senator Ottenheimer be our deputy chairman. Is that motion acceptable to the committee?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Senator Ottenheimer is the deputy chairman.

The next routine motion is the appointment of a subcommittee on agenda and procedure. The proposed text is that the subcommittee on agenda and procedure be composed of the chairman, the deputy chairman and one other member of the committee to be designated by the chairman after the usual consultations and that the quorum be three.

Then there is provision for an alternate to the third member of the committee, the member who would be appointed in the first motion.

Is that proposed motion acceptable to the committee? Will someone move the motion?

Senator Roblin: You name those two persons after consultations, Mr. Chairman.

The Chairman: Would you move the motion?

Senator Roblin: Yes.

The Chairman: Is that acceptable to the committee?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: There are certain other matters of business for the committee but I propose that we leave them until we reach the heading "Other Matters". We do have Bill C-27 referred to us by the Senate, an act respecting the privileges and immunities of foreign missions and international organizations, and we have two witnesses from the Department of External Affairs: Mr. Serge April, the acting legal advisor to the department, and Mr. Keith Morrill, legal officer in the legal advisory division of the department.

Before I call upon the witnesses from External Affairs, may I call your attention, honourable senators, to the fact that there has been circulated to you a letter from Senator Nor-

[Traduction]

Ottawa, le mardi 26 novembre 1991

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, à qui a été renvoyé le projet de loi C-27, *Loi concernant les privilèges et immunités des missions étrangères et des organisations internationales*, se réunit aujourd'hui à 16 h 50 pour étudier le projet de loi ainsi que d'autres questions qui l'intéressent.

Le sénateur John Stewart (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, lors de notre séance de la semaine dernière, nous n'avons pas élu de vice-président. Je suis prêt à recevoir une motion à cet effet.

Le sénateur Cogger: Je propose que le sénateur Ottenheimer soit désigné vice-président du Comité. Il n'est pas ici aujourd'hui, mais je sais qu'il accepterait.

Le président: Honorables sénateurs, vous avez entendu la motion proposant que le sénateur Ottenheimer soit vice-président du Comité. Tout le monde est-il d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Le sénateur Ottenheimer est par conséquent nommé vice-président.

La question suivante à résoudre est celle de la création d'un sous-comité du programme et de la procédure. Il est proposé dans le texte que le sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président, du vice-président et d'un autre membre du Comité devant être désigné par le président après les consultations habituelles, et que le quorum soit de trois.

Vient ensuite une disposition visant la désignation d'un remplaçant pour le troisième membre du Comité, celui qui serait nommé en vertu de la première motion.

La motion proposée convient-elle aux membres du Comité? Quelqu'un pourrait-il la proposer?

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, c'est vous qui devez désigner ces deux personnes après consultation.

Le président: Est-ce que vous voulez bien proposer l'adoption de la motion?

Le sénateur Roblin: Oui.

Le président: Cela convient-il à tous les membres du Comité?

Des voix: D'accord.

Le président: Le Comité doit encore régler un certain nombre d'autres questions, mais je proposerais qu'on les réserve en attendant d'en arriver à la rubrique «Autres affaires», car le Sénat nous a renvoyé le projet de loi C-27, *Loi concernant les privilèges et immunités des missions étrangères et des organisations internationales*, et nous avons parmi nous deux témoins du ministère des Affaires extérieures. On me dit qu'il s'agit de M. Serge April, conseiller juridique suppléant auprès du ministère, et de M. Keith Morrill, conseiller juridique de la Direction des consultations juridiques du ministère.

Permettez-moi cependant, avant de donner la parole aux représentants du ministère des Affaires extérieures, de porter à l'attention des honorables sénateurs, le fait qu'on vous a distri-

[Text]

mand Grimard of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. I propose, honourable senators, that we not attempt to deal now with the contents of this letter, which is somewhat technical and which may come of something of a surprise to the people from the Department of External Affairs, but that at our next meeting we tackle the technical questions raised in Senator Grimard's letter. Otherwise we should proceed with the bill today. Is that acceptable?

Senator Cogger: Have the witnesses seen the letter?

The Chairman: I believe that they have not. I received the letter only about three-quarters of an hour ago, but I have had it reproduced and circulated.

Senator Cogger: I agree with your proposal for dealing with the matter. I would suggest that it might be wise to give them the letter so that when we deal with it later they will have been made aware of the concerns of Senator Grimard.

The Chairman: A very good suggestion, senator. That will be done. Very well, then, let us hear from the Department of External Affairs on Bill C-27.

Monsieur Serge April, conseiller juridique suppléant, Ministère des Affaires extérieures: Je vous remercie, monsieur le Président. J'aimerais simplement présenter le projet de loi en quelques mots. Vous avez, je crois, déjà reçu une note explicative au sujet du projet de loi.

Essentiellement, c'est un projet de loi qui combine deux lois qui existent déjà à l'heure actuelle: la première loi, la *Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, et, la deuxième, la *Loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales* établies au Canada.

La nouvelle loi assouplira les règles relatives au traitement des ambassades et des organisations internationales et, plus particulièrement, permettra au Canada de mettre en application un nouvel accord de siège, qui a été signé avec l'Organisation de l'aviation civile internationale, (OACI), qui est la principale organisation des Nations-Unies à avoir son siège au Canada. Cet accord de siège ne sera, évidemment, ratifié qu'une fois que le projet de loi aura été adopté par le Parlement.

Une des particularités de la loi c'est qu'elle permettra, pour la première fois, d'accorder des privilèges et immunités de nature consulaire à des bureaux de subdivisions politiques d'États étrangers établis au Canada. Elle nous permettra donc d'accorder la réciprocité pour ce qui est du traitement que nous obtenons souvent à l'étranger pour les bureaux ou les délégations des provinces canadiennes.

Autrement dit, les provinces canadiennes ont, à l'étranger, des privilèges et immunités généralement de nature consulaire. Rien dans la législation canadienne, ne permet d'offrir la réciprocité à des subdivisions politiques d'États souverains étrangers.

Particulièrement ces dispositions permettront l'ouverture à Toronto d'un bureau de Hong Kong. L'ouverture du bureau a

[Traduction]

bué des photocopies d'une lettre du sénateur Normand Grimard, du Comité mixte d'examen de la réglementation.

Honorables sénateurs, je proposerais que nous ne tentions pas de traiter tout de suite du contenu de cette lettre, qui est quelque peu technique, et qui pourrait peut-être surprendre les représentants du ministère des Affaires extérieures, mais que nous attendions plutôt la prochaine réunion pour nous attaquer aux questions d'ordre technique qui y sont soulevées. Si cela vous convient, nous allons nous occuper aujourd'hui du projet de loi.

Le sénateur Cogger: Les témoins ont-ils vu la lettre?

Le président: Je pense que non. Je l'ai moi-même reçu il y a trois quarts d'heure à peine, mais j'en ai fait faire des photocopies, et j'ai demandé qu'on en fournisse à chacun.

Le sénateur Cogger: Je suis d'accord avec ce que vous proposez. Il me semble cependant qu'il serait peut-être sage de leur donner à eux aussi une copie de la lettre, de sorte que lorsque nous nous en occuperons plus tard, ils seront déjà au courant des préoccupations du sénateur Grimard.

Le président: C'est là une excellente suggestion, sénateur. C'est ce que nous ferons. Cela étant dit, voyons maintenant ce que pense le ministère des Affaires extérieures du projet de loi C-27.

Mr. Serge April, Deputy Counsel, Department of External Affairs: Thank you, Mr. Chairman. I would simply like to present the bill in a few words. You have already received an explanatory note on the bill, I believe.

This is essentially a bill that combines two existing acts: the first being the *Diplomatic and Consular Privileges and Immunities Act*, and the second, the *Privileges and Immunities (International Organizations) Act*.

The new Act will soften rules pertaining to the treatment of embassies and international organizations and, more particularly, will enable Canada to implement a new headquarters agreement, which was signed with the International Civil Aviation Organization (ICAO), the main UN organization headquartered in Canada. This headquarters agreement will of course be ratified only once the bill is passed by Parliament.

One of the features of the Act is that it will make it possible for the first time to grant consular privileges and immunities to the offices of political subdivisions of foreign states established in Canada. It will therefore enable us to reciprocate for treatment we often obtain overseas for the offices and delegations of Canadian provinces.

In other words, the Canadian provinces generally enjoy privileges and immunities of a consular nature overseas. Nothing in Canadian legislation permits us to offer reciprocal treatment to the political subdivisions of sovereign foreign states.

In particular, the bill's provisions will allow for the opening of a Hong Kong office in Toronto. Hong Kong authorities have

[Text]

déjà été décidée par les autorités de Hong Kong. Mais l'ouverture elle-même ne se fera que lorsque le Canada sera en mesure d'accorder, à ce bureau de Hong Kong, les privilèges et immunités qu'ils requièrent

La nouvelle loi permettra également non seulement de faire montre de plus de souplesse dans le traitement des missions diplomatiques et consulaires, mais de le faire aussi en fonction d'accords de réciprocité pour, soit accorder aux missions étrangères au Canada plus ou moins de privilèges que requis par la convention de Vienne en fonction du traitement qu'on accorde aux diplomates canadiens à l'étranger.

Enfin, la loi qui semble volumineuse, mais c'est à cause des annexes, est relativement brève. Elle comporte quatre parties.

La première partie donne force de loi au Canada à certains des articles des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et l'autre sur les relations consulaires.

La partie II permet d'accorder par décret des privilèges et immunités à des organisations internationales dont le siège est établi au Canada. Je dois dire que cette partie permettra au Canada d'être plus compétitif sur la scène internationale pour attirer au Canada des sièges d'organisations internationales. Je dois dire à ce sujet que notre législation qui est fondée sur la convention des Nations Unies de 1948, avait pris du retard par rapport à la pratique de plusieurs États étrangers, comme la Suisse, même les États-Unis et la France qui accordent le plus de privilèges d'immunités aux organisations internationales.

Enfin, la partie III, brièvement, permet d'accorder aux bureaux des subdivisions politiques des États étrangers, un traitement de nature consulaire.

Et, enfin, la partie IV renferme les dispositions générales concernant la réglementation et caetera.

C'est un projet de loi qui permettra donc au Canada de mettre en vigueur les privilèges et immunités que nous devons accorder aux missions étrangères et aux organisations internationales en vertu du droit international. Je vous remercie, monsieur le président.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, may I ask a general question which the witnesses may not be able to answer today but may be able to answer later? We could have the answer at third reading.

I have been tracking some of the bills that are currently going through Parliament, with a view to determining into what category they would fall if the powers proposed for a new Senate were put into the Constitution and a future Senate were to operate under these proposals. One of the proposals in the document, "Shaping Canada's Future Together", reads as follows:

For matters of national importance, such as national defence and international issues, the Senate would have a six-month suspensive veto. Following expiry of the suspensive veto, the House of Commons would be required to repass the legislation for it to become law.

[Traduction]

already decided to open the office, but the opening itself would occur only when Canada is in a position to grant this Hong Kong office the privileges and immunities it requires.

The new Act will also make it possible not only to show more flexibility in the treatment of diplomatic and consular missions, but also to do so based on reciprocal agreements so as either to grant foreign missions in Canada more or fewer privileges than under the Vienna Convention based on the treatment granted Canadian diplomats overseas.

Lastly, the Act appears to be voluminous, but that is because of its schedules. It is in fact relatively short. It is divided into four parts.

Part I gives force of law in Canada to certain articles of the Vienna Convention on diplomatic relations and consular relations.

Part II enables Canada to grant privileges and immunities by order to international organizations headquartered in Canada. I should say that this part will enable Canada to be more competitive internationally in attracting the headquarters of international organizations to Canada. I should also say in this regard that our legislation, which is based on the 1948 UN Convention, had lagged behind the practice of a number of foreign states, such as Switzerland, and even the United States and France, which grants the most privileges and immunities to international organizations.

Part III, briefly, makes it possible to grant the offices of the political subdivisions of foreign states consular treatment.

And, lastly, Part IV contains general provisions concerning regulations and so forth.

This is a bill that will enable Canada to provide the privileges and immunities which we must grant to foreign missions and international organizations under international law. Thank you, Mr. Chairman.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, permettez-moi de poser une question d'ordre général à laquelle les témoins ne pourront peut-être pas répondre aujourd'hui, mais à laquelle ils pourraient sans doute réagir plus tard, par écrit, et nous aurions ainsi la réponse pour la troisième lecture.

Je surveille ce qui se passe avec certains des projets de loi que le Parlement est en train d'examiner en vue de savoir dans quelle catégorie ils s'inscriraient si les pouvoirs qui ont été proposés pour un nouveau Sénat étaient inscrits dans la Constitution et si ce nouveau Sénat fonctionnait dans le contexte de la formule contenue dans ces mêmes propositions. L'une des propositions énoncées dans le document intitulé «Bâtir ensemble l'avenir du Canada» se lit comme suit:

Dans le cas des questions d'importance nationale, comme la défense nationale et les relations internationales, que le Sénat dispose d'un veto suspensif de six mois. Après expiration d'un veto suspensif, la Chambre des communes devrait adopter de nouveau le projet de loi visé par le veto pour qu'il devienne loi.

[Text]

The bill we have is entitled an act respecting the privileges and immunities of foreign missions and international organizations. It is certainly an international question, in essence. Is it of national importance?

I wonder whether the Department of External Affairs, for example, in the preparation of constitutional proposals, or the Department of Justice, has established any criteria which would guide us in determining what matters of national importance, such as international issues and national defence, would be.

Here is the first bill we have on international affairs, and I ask whether it would fall into that category. In the present thinking, would it have a suspensive veto or would the new Senate, if it were to be established in accordance with the current proposals, have a suspensive veto or would it have the normal powers?

Mr. April: Thank you, Mr. Chairman. This is a matter of very serious constitutional law which should be answered by the constitutional law experts of the Department of Justice. We came here prepared to deal with international diplomatic law. I have certain ideas about constitutional law but I do not regard myself as being authorized to answer such a fundamental question.

Senator MacEachen: I understand readily the reasons why Mr. April is not prepared to answer the question. I accept that fully, but I wonder whether at some point we could have some light thrown on this question inasmuch as we are now dealing with proposals which relate to a suspensive veto for matters of national importance such as international questions. To conclude, have there been any studies in collaboration with the Department of External Affairs to determine the categories or is there any view in the Department of External Affairs or the Department of Justice that would give us some guidance on this particular category?

I would expect that the question would be taken as notice and that if any help or guidance can be given we could receive it at third reading in the Senate. I am not pressing beyond that.

Senator Bosa: I understand there is a reference here to political subdivisions. An example of political subdivisions in Canada, I presume, is that Ontario has offices in Paris and England. Do the representatives of these political subdivisions enjoy privileges of immunity at the present time?

Mr. April: Yes.

Senator Bosa: Is there a reciprocity with these countries? Do they have anything that comes close to political subdivisions even though they are unitary states?

Mr. April: Yes. When we are talking about a political subdivision of a sovereign or foreign state, it is sort of an international expression to define such entities as a Canadian province, an American state, a German *länder*, a Soviet republic or, I would add in the case of Great Britain, Hong Kong, a

[Traduction]

Le projet de loi dont nous sommes saisis s'intitule Loi concernant les privilèges et immunités des missions étrangères et des organisations internationales. Il s'agit donc très clairement d'une question à caractère international. Mais est-ce une question d'importance nationale?

Je me demande si le ministère des Affaires extérieures, par exemple, lors de l'élaboration de propositions constitutionnelles, où le ministère de la Justice, aurait établi des critères qui pourraient nous guider pour déterminer quelles pourraient être des questions d'importance nationale, comme les relations internationales et la défense nationale.

Le projet de loi est le tout premier qui porte sur les affaires internationales, et je me demande s'il s'inscrirait dans cette catégorie. Dans le contexte actuel, cela pourrait-il faire l'objet d'un veto suspensif, ou bien le nouveau Sénat, s'il était créé conformément aux propositions qui sont à l'étude, disposerait-il d'un veto suspensif ou bien des pouvoirs ordinaires?

M. April: Merci, monsieur le président. Il s'agit là d'une très sérieuse question de droit constitutionnel à laquelle devraient répondre les experts en droit constitutionnel du ministère de la Justice. Nous sommes venus ici prêts à discuter avec vous du droit diplomatique international. J'ai certaines idées relativement au droit constitutionnel, mais je ne me considère pas comme ayant été autorisé à répondre à une question aussi fondamentale que celle que vous posez.

Le sénateur MacEachen: Je comprends aisément pourquoi M. April n'est pas prêt à répondre à cette question, et j'accepte ses raisons, mais je me demande s'il ne serait pas possible qu'on fasse à un moment donné la lumière sur cette question, étant donné que nous discutons ici de propositions qui se rapportent à un veto suspensif pour les questions d'importance nationale comme, par exemple, les relations internationales. Pour conclure, donc, y a-t-il eu des études faites en collaboration avec le ministère des Affaires extérieures pour déterminer les catégories, ou bien le ministère des Affaires extérieures ou celui de la Justice aurait-il pris une quelconque décision qui pourrait nous guider en ce qui concerne cette catégorie?

Je demanderais qu'on interprète ma question comme un avis et que s'il est possible de nous fournir renseignements ou conseils ceux-ci nous parviennent pour la troisième lecture au Sénat. Je ne pousserai pas plus loin la chose.

Le sénateur Bosa: Si j'ai bien compris, l'on y parle de subdivisions politiques. Un exemple de subdivisions politiques au Canada serait le suivant: l'Ontario a des bureaux à Paris ainsi qu'en Angleterre. Les représentants de ces subdivisions politiques jouissent-ils de privilèges ou d'immunités à l'heure actuelle?

M. April: Oui.

Le sénateur Bosa: Y a-t-il réciprocité avec ces pays? Ont-ils quelque chose qui se rapprocherait de nos subdivisions politiques, même s'il s'agit d'États unitaires?

M. April: Oui. Lorsqu'on parle d'une subdivision politique d'un État souverain ou étranger, il s'agit plus ou moins d'une expression internationale qui sert à définir des entités telles une province canadienne, un État américain, un *länder* allemand, une république soviétique ou, j'ajouterais, dans le cas de

[Text]

British colony. So yes, the representatives of Canadian provinces and delegations or missions of Canadian provinces abroad do enjoy privileges and immunities. It varies a lot, I must admit, from country to country. It is usually at the level of consular status rather than diplomatic status, which is a bit higher.

On the reciprocity question the answer is no. We cannot reciprocate in Canada. We have no legal basis in Canadian legislation to reciprocate and grant the equivalent of consular status to the offices of political subdivisions of foreign states. I grant you that it must be sort of a federal state. The "sort of" is to cover the United Kingdom and Hong Kong case.

Senator Bosa: So under the proposed legislation, Bill C-27, this anomaly would be corrected?

Mr. April: Yes. Indeed, sir, that is one of the purposes of the legislation.

Senator Bosa: Are trade commissioners considered in the same category as diplomats?

Mr. April: Yes. In the Canadian Foreign Service, trade commissioners are diplomats specializing in the promotion of Canadian foreign trade. They have the same status as diplomats.

Senator Bosa: But not every country has its trade commissioner within an embassy, as does Canada. For instance, I know that in Toronto the trade commissioner from Italy is not sharing space in the consular office of the Consul General of Italy or with the Italian embassy. What happens in a case like that? And I understand that he may not have a diplomatic status such as you mentioned before.

Mr. April: There might be two questions there. One is the question of annexes of chanceries. It often happens, for reasons of lack of physical space in a given building, that you have to have certain services in a separate building. We have that in many of our own embassies abroad.

Usually it is simpler to have a full section like the trade section, the aid section or the consular section in a separate building. This might be what has happened with our Italian friends in Toronto.

As to the second question, under the Vienna Conventions consular officers enjoy a lesser degree of privileges and immunities than diplomatic officers. In other words, usually a consular officer enjoys a degree of privileges and immunities to cover his official acts whereas a diplomat is covered 24 hours a day, if you wish, for all his actions.

I guess the conclusion from those two points is that there is usually no basis to discriminate against trade commissioners, so I do not think that trade commissioners have any different

[Traduction]

la Grande-Bretagne, Hong-Kong, qui est une colonie britannique. Pour répondre à votre question, donc, les représentants de provinces canadiennes et de délégations ou de missions de provinces canadiennes à l'étranger jouissent bel et bien de privilèges et d'immunités. Je dois néanmoins reconnaître que cela varie beaucoup d'un pays à un autre. Ces privilèges et immunités correspondent en général à ceux du statut consulaire, plutôt que du statut diplomatique, qui est un petit peu plus élevé.

Quant à votre question relativement à la réciprocité, la réponse est non. Nous ne pouvons pas faire la même chose en retour au Canada. La loi canadienne ne nous autorise pas à offrir l'équivalent du statut consulaire aux bureaux de subdivisions politiques d'États étrangers. Il faut en effet qu'il s'agisse plus ou moins d'un État fédéral. Je dis «plus ou moins» pour englober le cas du Royaume-Uni et de Hong-Kong.

Le sénateur Bosa: Si j'ai bien compris, donc, cette anomalie serait corrigée avec l'adoption du projet de loi C-27, n'est-ce pas?

M. April: Oui. En effet, il s'agit bien là, monsieur, de l'un des objets du projet de loi.

Le sénateur Bosa: Les délégués commerciaux sont-ils considérés comme faisant partie de la même catégorie que les diplomates?

M. April: Oui. Au Service extérieur canadien, les délégués commerciaux sont des diplomates spécialisés dans la promotion du commerce étranger canadien. Ils ont le même statut que les diplomates.

Le sénateur Bosa: Mais ce ne sont pas tous les pays qui ont des délégués commerciaux dans leur ambassade, comme le Canada. Par exemple, je sais qu'à Toronto le délégué commercial d'Italie n'est pas installé au bureau du consul général d'Italie ni à l'ambassade d'Italie. Que se passe-t-il dans un cas comme celui-là? Et, si je comprends bien, il se pourrait également, vu ce que vous avez dit tout à l'heure, qu'il n'ait même pas de statut diplomatique.

M. April: Il y a peut-être deux questions dans ce que vous venez de dire. Il y a, tout d'abord, la question des annexes des chancelleries. Souvent, faute d'espaces suffisants dans un immeuble donné, certains services doivent être logés ailleurs. C'est le cas de nombre de nos propres ambassades à l'étranger.

En général, le plus simple est d'installer toute une section, comme par exemple la section du commerce, la section de l'aide ou la section consulaire, dans un autre édifice. C'est peut-être ce qui s'est passé avec nos amis italiens à Toronto.

Quant à la deuxième question, en vertu des Conventions de Vienne, les fonctionnaires consulaires jouissent de moins de privilèges et d'immunités que les agents diplomatiques. En d'autres termes, en règle générale, un fonctionnaire consulaire jouit des privilèges et des immunités dont il a besoin dans le cadre de ses activités officielles, tandis que le diplomate est couvert, 24 heures sur 24, si vous voulez, pour l'ensemble de ses activités.

La conclusion qui découle de ces deux points est qu'il n'y a en règle générale aucune raison de faire de la discrimination à l'égard des délégués commerciaux, et je ne pense donc pas que

[Text]

privileges and immunities than their colleagues in the same consulate.

Senator Bosa: In this bill Canada gives guarantees to the safety of diplomats and to the inviolability of their premises. Is there an agreement between the Department of External Affairs and some municipal political forces that compel police forces, in Toronto for example, to provide this kind of safety to consular offices? Is there a compensation by the Department of External Affairs to those police forces?

Mr. Keith Morrill, Legal Officer, Legal Advisory Division, Department of External Affairs: There is no formal compensation agreement with the municipalities. Generally, except in the case of large international events such as the G7 meetings or the Commonwealth Summit, the municipalities are quite prepared to provide necessary security to consulates and such. Municipalities have raised certain issues with respect to large meetings where there is a requirement for thousands of extra police officers and such.

Generally, of course, the municipal police officers enforce the law, including the criminal law of Canada, which is made by the Parliament of Canada, without reference to municipalities as to the costs it will be for them. So you are quite right in saying that the legislation extends the duty to provide reasonable protection to consulates as part of domestic law, although it has always been part of our international obligation. Reasonable protection, of course, in international law in this area, is generally accepted to be in the judgment of the receiving state, that is to say Canada and the municipalities. I am not aware of any situation where there has been a perceived threat where it would be a reasonable thing to provide protection, when a municipality has expressed a desire not to provide protection.

I think the desire in this bill is simply to extend to consulates the requirement to provide protection for diplomats, which has already, under the present legislation, the force of law in Canada.

Senator Kinsella: The bill has some schedules attached to it. First, when, *grosso modo*, did Canada ratify the Vienna Convention on Diplomatic Relations, which is Schedule I? When did we ratify the Vienna Convention on Consular Relations and also the Convention on the Privileges and Immunities of the UN, which I believe is Schedule III. When did that happen?

Mr. Morrill: I am embarrassed to say that I cannot give you an exact date, sir. For the Vienna Convention on Diplomatic Relations, I believe it was in 1966. For Consular Relations, I believe it was in the late sixties or possibly 1970. For the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, it would be either 1947 or 1948. I should point out that the two Vienna Conventions are clearly regarded as codification of pre-existing international law. In other words, in 1950, prior to either Vienna Convention, diplomats in Canada clearly had privileges and immunities as described in the convention.

[Traduction]

ceux-ci aient des privilèges et des immunités différents de ceux de leurs collègues du même consulat.

Le sénateur Bosa: Dans le projet de loi, le Canada accorde certaines garanties quant à la sécurité des diplomates et à l'inviolabilité de leurs locaux. Existe-t-il une entente entre le ministère des Affaires extérieures et certaines forces policières municipales les obligeant à Toronto, par exemple d'assurer ce genre de sécurité aux bureaux consulaires? Le ministère des Affaires extérieures verse-t-il une quelconque compensation à ces services de police?

M. Keith Morrill, Juriste, Direction des consultations juridiques, Ministère des Affaires extérieures: Il n'a été négocié aucune entente officielle de compensation avec des municipalités. En règle générale, à l'exception du cas d'événements importants et de grande envergure, comme par exemple des réunions du Groupe des sept ou le Sommet du Commonwealth, les municipalités sont prêtes à prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des consulats, etc. Dans le cas de réunions très importantes, il est arrivé que des municipalités soulèvent certaines questions lorsqu'il est par exemple nécessaire de disposer de milliers de policiers supplémentaires, etc.

En règle générale, bien sûr, les policiers municipaux imposent le respect de la loi, y compris la loi criminelle du Canada, adoptée par le Parlement sans qu'il y soit fait mention des coûts que l'exécution de la loi imposera aux municipalités. Vous avez tout à fait raison de dire que la loi impose de fournir une protection raisonnable aux consulats, et cela fait partie des lois du pays, même si cela s'est également toujours inscrit dans nos obligations internationales. Bien sûr, la loi internationale dans ce domaine est telle que les mesures «raisonnables» à prendre sont en général décidées par le pays hôte, dans ce cas-ci le Canada et les municipalités. Je ne connais aucun cas de menace perçue où il aurait été raisonnable de fournir une certaine protection et où une municipalité aurait exprimé le désir de ne pas assurer cette protection.

Il me semble que l'objet du projet de loi est tout simplement d'étendre l'exigence d'assurer une protection qui, en vertu de la législation actuelle, a déjà force de loi au Canada aux diplomates aux consulats.

Le sénateur Kinsella: Le projet de loi comporte certaines annexes. Tout d'abord, quand, *grosso modo*, le Canada a-t-il ratifié la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques qui figure à l'Annexe I? Quand avons-nous ratifié la Convention de Vienne sur les relations consulaires ainsi que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, qui figure, je pense, à l'Annexe III?

M. Morrill: Cela m'ennuie beaucoup de l'avouer, mais je ne peux malheureusement pas vous donner de date exacte, monsieur. Pour ce qui est de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, il me semble que c'était en 1966. Quant à la Convention sur les relations consulaires, il me semble que cela remonte à la fin des années 60 ou peut-être à l'année 1970. Enfin, en ce qui concerne la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, le Canada l'aurait ratifiée soit en 1947 soit en 1948. Il convient de souligner que les deux Conventions de Vienne sont très clairement perçues comme étant une simple codification de lois internationales

[Text]

Senator Kinsella: Do any of those three conventions contain a federal states clause?

Mr. Morrill: No, they do not.

Senator Kinsella: Following on Senator Bosa's line of questioning, under the act from time to time the provinces are engaged in the delivery, if you like, of protection benefits to consular offices or, indeed, international organization offices. Does the department conduct consultation with the provinces in dealing with these matters?

Mr. Morrill: Certainly, there is close contact between the department and the—

Senator Kinsella: Were the provinces consulted in the preparation of Bill C-27?

Mr. Morrill: Certain of the most interested provinces were. I cannot say that each province was. You should recall that except for Part III, which reflects political subdivisions of foreign states—

Senator Kinsella: I am more interested in the political subdivisions in Canada.

Mr. Morrill: What I am trying to say is that you will recall that the other sections, the diplomatic and consular missions and international organizations, are an updating of existing law. In other words, they do not represent an attempt by the federal government to move into any territory that is unfamiliar to the provinces. They are an updating of existing law.

Although there probably have been some concerns raised historically, very few provinces would suggest that questions of diplomatic, consular and international organizations, privileges and immunities, are not a federal head of responsibility.

It is my understanding that historically the primary concern of the provinces in this area has been the question of immunity from taxes. To give an example, the French Embassy on Sussex Drive does not pay any property taxes, which would be a serious concern to the City of Ottawa. The Consulate of India in Vancouver would be a serious concern to the City of Vancouver or the Province of British Columbia. Pursuant to order in council, under one of the incorporation bills, the federal government in effect issues grants to municipalities for forgone tax revenue in much the same way that the federal government issues grants to municipalities for forgone tax revenue when a federal building which cannot be taxed by the municipality is present.

Senator Kinsella: If I understand your testimony, there are certainly *de facto* many provincial interest areas that come into play?

Mr. Morrill: Yes.

[Traduction]

déjà existantes. En d'autres termes, en 1950, avant donc que n'intervienne l'une ou l'autre des Conventions de Vienne, les diplomates au Canada jouissaient déjà des privilèges et immunités décrits dans ces textes.

Le sénateur Kinsella: Y en a-t-il parmi ces conventions qui contiennent une clause fédérale?

M. Morrill: Non.

Le sénateur Kinsella: Pour donner suite aux questions du sénateur Bosa, en vertu de la Loi, les provinces sont appelées de temps en temps à assurer, si vous voulez, une certaine protection aux bureaux consulaires ou aux bureaux d'organisations internationales. Le ministère entend-il des consultations avec les provinces pour discuter de ces questions?

M. Morrill: Certes, il y a des rapports très étroits entre le ministère et...

Le sénateur Kinsella: Les provinces ont-elles été consultées lors de l'élaboration du projet de loi C-27?

M. Morrill: Certaines des provinces les plus intéressées l'ont été. Je ne peux pas dire que toutes les provinces ont été consultées. Je vous rappellerai qu'à l'exception de la Partie III, qui reflète les subdivisions politiques d'États étrangers...

Le sénateur Kinsella: Je suis davantage intéressé par les subdivisions politiques au Canada.

M. Morrill: Ce que j'essaie de dire c'est que vous vous souviendrez que les autres parties, celles concernant les missions diplomatiques et consulaires et les organisations internationales, sont des mises à jour de lois existantes. En d'autres termes, elles ne correspondent aucunement à une tentative du gouvernement fédéral de s'aventurer dans un territoire que les provinces ne connaissent pas. Il s'agit tout simplement d'une mise à jour de lois existantes.

Même si certaines préoccupations ont peut-être été soulevées par le passé, il y a très peu de provinces qui prétendraient que les questions de privilèges et d'immunités pour les diplomates, les consulats et les organisations internationales ne constituent pas une responsabilité fédérale.

Si j'ai bien compris, historiquement, la principale préoccupation des provinces concernait la question des immunités fiscales. Par exemple, l'ambassade de France, promenade Sussex, ne paie pas de taxes foncières, ce qui pourrait ennuyer la municipalité d'Ottawa, tout comme l'immunité sur ce plan du consulat de l'Inde ennuie sans doute la Ville de Vancouver ou la province de Colombie-Britannique. En vertu des lois constitutives, le gouvernement fédéral verse en définitive des subventions aux municipalités pour les recettes fiscales délaissées, tout comme il leur en verse pour les recettes fiscales cédées dans le cas d'immeubles fédéraux pour lesquels les municipalités ne peuvent pas toucher de taxes.

Le sénateur Kinsella: Si j'ai bien compris les propos que vous nous avez tenus, il y a certes, de fait, de nombreux domaines d'intérêt provincial qui interviennent, n'est-ce pas?

M. Morrill: Oui.

[Text]

Senator Kinsella: Are there no areas of provincial jurisdiction, *de jure* considerations, that might be raised here? In your judgment, is there any limitation to provincial jurisdiction by any part of Bill C-27?

Mr. Morrill: In my estimation, no, there is not, except to the extent that already exists under the two existing acts.

Senator Kinsella: You said that there was no federal state principle applying, but nevertheless the conventions apply to all parts of Canada?

Mr. Morrill: Yes.

Senator Kinsella: In international law is that not what is generally referred to as a federal state?

Mr. April: If an international treaty bears on a matter which in federal countries happened to be of the jurisdiction of—to use the language of this bill—the political subdivision or in Canada in our provinces of the civil law, for instance. Usually the Canadian practice is to obtain from each provincial government their acquiescence, their support, for Canada's ratification of the international convention and that includes, if necessary, their commitment to present to the provincial legislature any required legislation.

The problem is that we have ten provinces and sometimes, for reasons that have nothing to do with the purpose of the international treaty, one, two or three provinces may have difficulties. The federal clause comes into play in those cases where the federal state, which enjoys an international personality, will go ahead and ratify but will state: "I ratify, but the treaty shall be applicable in my country only in provinces A, B, C and D and not yet in E and F." The purpose of a federal clause is to allow, in certain circumstances, a federal state to ratify an international treaty but with the caveat that it may not apply to all the jurisdictions.

The Chairman: Am I correct in thinking that the matters dealt with in Bill C-27 are such that they would not require, in Canada, for example, provincial legislation?

Mr. April: No, sir. It is the firm opinion of the law officers of the Crown that the matters we are dealing with are international relations, diplomatic relations, and they are federal matters.

The Chairman: Exclusively federal?

Mr. April: Exclusively federal. To implement it, we do require the cooperation of provincial authorities and municipal authorities, in cases of demonstrations, for instance. Foreign relations and diplomatic relations are a federal matter.

The Chairman: Senator Cogger.

Le sénateur Cogger: Monsieur April, vous avez expliqué dans votre exposé d'ouverture, qu'un des buts recherchés par la loi c'est que le gouvernement voulait se donner un outil pour se rendre attrayant aux yeux des organisations internationales.

Selon vous, par exemple, sous les définitions prévues au projet de loi C-27, est-ce qu'un organisme comme celui dont on a

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: N'y a-t-il pas des domaines de compétence provinciale, des considérations *de jure*, qui pourraient intervenir ici? À votre avis, le projet de loi C-27 limite-t-il de quelque façon la compétence provinciale?

M. Morrill: A mon avis, non, pas en dehors de ce qui est déjà prévu dans les deux lois existantes.

Le sénateur Kinsella: Vous avez dit qu'il n'intervient aucun principe fédéral. Or, les conventions s'appliquent à toutes les régions du pays, n'est-ce pas?

M. Morrill: Oui.

Le sénateur Kinsella: En droit international, ne parlerait-on pas là d'un État fédéral?

M. April: Si un traité international porte sur une question qui, dans les pays fédéraux, relèvent de la compétence pour utiliser les termes employés dans le projet de loi d'une subdivision politique ou, au Canada, d'une province, en droit civil, par exemple. En règle générale, la pratique au Canada veut que l'on obtienne de chaque gouvernement provincial son accord, son appui en faveur de la ratification par le Canada de la convention internationale visée, et cet appui englobe, le cas échéant, son engagement à soumettre à son assemblée législative tous les textes législatifs que la ratification de l'entente imposerait.

Le problème est que nous avons 10 provinces et parfois, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'objet du traité international, une, deux ou trois provinces peuvent avoir des difficultés. La clause fédérale intervient dans ces cas où l'État fédéral qui jouit d'une personnalité internationale décide d'aller de l'avant et de ratifier l'entente en déclarant: «Je ratifie l'entente, mais dans mon pays, le traité ne s'appliquera qu'aux provinces A, B, C et D et non pas encore aux provinces E et F». L'objet d'une clause fédérale est de permettre, dans certaines circonstances, à un État fédéral de ratifier un traité international assorti de la condition que celle-ci ne s'appliquera pas forcément à l'ensemble de ses membres.

Le président: Ai-je raison de dire que les questions visées par le projet de loi C-27 sont telles qu'elles n'exigeraient pas, au Canada par exemple, l'adoption de lois provinciales?

M. April: Non, monsieur. Les avocats de la Couronne sont fermement convaincus que les questions visées ici portent sur les relations internationales et diplomatiques et qu'elles relèvent de la compétence fédérale.

Le président: Exclusivement fédérale?

M. April: Exclusivement fédérale. Mais l'application de la loi nécessitera la coopération des autorités provinciales et municipales, dans le cas de manifestations, par exemple. Les relations internationales et les relations diplomatiques sont du ressort du gouvernement fédéral.

Le président: Sénateur Cogger.

Senator Cogger: Mr. April, you explained in your opening presentation that one of the goals sought by the bill was to provide the government with an instrument with which to make itself attractive to international organizations.

According to you, for example, under the definitions contained in Bill C-27, would an organization such as the one we

[Text]

entendu parler récemment, l'Université de l'espace, serait sujet à cette loi? Est-ce que vous avez entendu parler d'un tel organisme?

Monsieur April: Non, sénateur Cogger.

Le sénateur Cogger: De qui est-ce que cela relève, cela n'est pas clair dans mon esprit? Est-ce qu'il s'agira d'un organisme des Nations-Unies? Il me semble avoir lu récemment que le Canada était un des trois pays en lice pour la mise en oeuvre d'une nouvelle institution qui s'appelle l'Université de l'espace.

Est-ce que, par exemple, un organisme comme celui-là tomberait sous le coup des exemptions prévues par la loi?

Monsieur April: Mon collègue me dit que l'Université de l'espace, que je connaissais très vaguement et il semble beaucoup plus au courant que moi, serait une organisation non gouvernementale plutôt que intergouvernementale, à ce moment-là, non, ça ne serait pas couvert par cette loi-ci qui ne s'applique qu'aux organisations composées d'États, aux organisations inter-gouvernementales. L'OACI, qui est une organisation des Nations-Unies, est le meilleur exemple au Canada. Il y a à Vancouver le Commonwealth of Learning, etc.

Le sénateur Cogger: Et un organisme comme l'IATA?

Monsieur April: Non, sénateur Cogger, l'IATA justement est une organisation non gouvernementale qui est composée des compagnies d'aviation et qui a son siège...

Le sénateur Cogger:... et qui ne jouit d'aucun statut particulier.

Monsieur April:... ne jouit d'aucun statut justement pas plus que n'importe quel autre regroupement de compagnies privées venant de divers pays. Ils ne représentent pas des États.

Le sénateur Cogger: Je vous remercie, monsieur April.

Le sénateur Bolduc: Même si il y a plusieurs sociétés d'État dans ces compagnies?

Monsieur April: Oui, exactement, sénateur Bolduc. Sauf que, en droit international les sociétés d'État sont traitées comme des compagnies privées, si vous voulez.

Le sénateur Cogger: Cette Université de l'espace dont on entend parler, ce n'est pas une création de divers gouvernements.

Perhaps he can enlighten me as to the origin or where that new institution comes from?

Mr. Morrill: I profess that I do not deal directly with this issue. I am not quite certain what level of certainty the establishment of the proposed space university has reached. It is my understanding, at least, that it would not be a governmental organization. It would have involvement by certain international organizations or by states in the sense of financing or in the sense of support. It is my understanding that, if established in Canada, it would be established as a private entity. Again, I have to give the proviso that I am not dealing with this issue in particular, but I am familiar with most intergovernmental organizations that are involved in Canada.

Senator Cogger: Is it your view that Canada is competitive in its treatment of international organizations, as generous in recognition?

[Traduction]

heard of recently, the University of Space, be subject to this Act? Have you heard of that organization?

Mr. April: No, Senator Cogger.

Senator Cogger: Who is responsible for that? That is not clear in my mind. Will that be a UN organization? It seems to me I recently read that Canada was one of the three countries in the running to set up a new institution called the University of Space.

Would an organization such as that, for example, fall under the exemption provided by the Act?

Mr. April: My colleague tells me that the University of Space, which I was only very vaguely familiar with, and he seems much better informed than I, would be a non-governmental organization rather than an intergovernmental organization. In that case, no, that would not be covered by this Act, which would apply only to organizations composed of states and to intergovernmental organizations. The ICAO, which is a UN organization, is the best example in Canada. There is, in Vancouver, the Commonwealth of Learning, etc.

Senator Cogger: And an organization such as the IATA?

Mr. April: No, Senator Cogger, the IATA is a non-governmental organization composed of aviation companies and has its headquarters...

Senator Cogger:... and which enjoys no particular status.

Mr. April: It enjoys no status any more than any other association of private companies in various countries. It does not represent states.

Senator Cogger: Thank you, Mr. April.

Senator Bolduc: Even if there are a number of states represented in those companies?

Mr. April: Yes, precisely, Senator Bolduc. Except that, in international law, state-owned corporations are treated as private companies.

Senator Cogger: The University of Space we've been hearing about is not a creation of different governments.

Peut-être pourrait-il m'éclairer quant à l'origine de cette nouvelle organisation?

M. Morrill: Je ne m'occupe pas directement de cette question. Je ne sais pas trop dans quelle mesure la réalisation de cette université de l'espace projetée est chose certaine. Je crois néanmoins savoir qu'il ne s'agira pas d'une organisation gouvernementale. Il y aurait une participation de certaines organisations internationales ou étatiques sous forme de crédits ou d'autres appuis. Je crois savoir que, si elle est installée au Canada, ce sera sous la forme d'une entité privée. Encore une fois, je n'ai pas eu à m'occuper de cette question en particulier, mais je connais la plupart des organisations internationales établies au Canada.

Le sénateur Cogger: A votre avis, le Canada traite-t-il les organisations internationales de façon compétitive, de manière aussi généreuse que les autres pays?

[Text]

Mr. April: When we speak about international organizations, we speak under the definition given in the bill, i.e., inter-governmental organization. Up until now I would say that we were not generous enough. One of the purposes of this bill is to correct that situation and modernize Canada's legislation in that regard and make us competitive and on the same footing as countries such as Switzerland. If I mention Switzerland it is because we mentioned ICAO and IATA a minute ago. There was a well-founded concern in Montreal that in view of the constant problems we had with the old headquarters agreement, ICAO was slowly moving its offices step by step or officer by officer to Geneva where there was more generous treatment, and obviously this is something we did not want to see happen. One of the purposes of this legislation will be to allow the government to ratify the new headquarters agreement we have negotiated with ICAO, which will put our headquarters agreement at the same level as the headquarters agreement found in Switzerland, France, the United Kingdom and the United States and hence will allow us to be competitive.

Senator Roblin: Mr. Chairman, one of the novelties introduced in this bill is extending certain privileges to the political subdivisions of foreign states. I want to explore that concept a little further. The first point is the definition of what constitutes a political subdivision, which seems to be fairly straightforward:

“political subdivision” means any province, state, territory, or dependency or any other similar subdivision of a state.”

You do not go on to say “a federal state,” you just say “a state”. I do not know if there is any distinction to be made there, but if there is perhaps you could comment on it.

Looking a little further into the bill one sees that the Secretary of State has the responsibility of saying whether political subdivisions of foreign states that he wishes to deal with come within the terms of this bill. That is in clause 6(1). As I read clause 6(1), he can only deal with a subdivision of a foreign state if we have a political subdivision in that foreign state. In other words, there has to be reciprocity. We cannot extend this to any subdivision of a foreign state with which we do not have our own political subdivisions involved; is that correct?

Where does that lead us when we consider the present situations in the Soviet Union, Yugoslavia, or in other places? Does it lead us anywhere, or does it simply mean that unless the Province of Ontario, for example, has an office in Moscow, we cannot deal with the Russian republic as a subdivision of a foreign state? How is this bill to be interpreted in that respect? My first question is: What subdivisions of foreign states would be recognized under this definition which states that the Secretary of State has to deal with those where “treatment accorded to the office of a Canadian political subdivision that performs similar duties in that foreign state”? That is the key clause there, and that is the first point.

The second point, which you partially answered but perhaps you can expand on it, is that we are not giving diplomatic status. I am not exactly sure what that means. We are giving consular status. Perhaps you could tell me the difference. What

[Traduction]

M. April: Lorsque nous parlons d'organisations internationales, c'est au sens de la définition du projet de loi, c'est-à-dire d'organisations intergouvernementales. Jusqu'à présent, je dirais que nous avons manqué de générosité. L'un des objets du projet de loi est justement de rectifier cette situation et de moderniser la législation canadienne à cet égard, afin que nous devenions compétitifs et soyons placés sur le même pied que des pays comme la Suisse. Je mentionne la Suisse parce que nous avons parlé tout à l'heure de l'OACI et de l'IATA. On craignait à juste titre à Montréal que, vu les problèmes incessants que posait l'ancien siège, l'OACI ne déménage petit à petit, personne par personne, à Genève où l'organisation est mieux traitée. C'est évidemment quelque chose que nous ne souhaitons pas. L'un des buts de ce projet de loi sera de permettre au gouvernement de ratifier le nouvel accord sur le siège que nous avons négocié avec l'OACI et qui nous permettra d'offrir les mêmes conditions que la Suisse, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis, et donc d'être compétitifs.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, l'une des nouveautés introduites dans ce projet de loi consiste à accorder certains privilèges aux subdivisions politiques d'États étrangers. Permettez-moi d'expliquer plus avant ce concept. Le premier aspect est la définition de la notion de «subdivision politique», laquelle est assez simple:

«subdivision politique» Province, État ou dépendance d'un État ou toute autre entité similaire de celui-ci».

On ne précise pas qu'il doit s'agir d'un «État fédéral», on parle simplement d'un «État». Je ne sais pas s'il y a une distinction à établir ici, mais si c'est le cas vous pourriez peut-être en parler.

Un peu plus loin, on voit que le Secrétaire d'État a pouvoir d'appliquer les conditions énoncées dans le projet de loi aux subdivisions politiques d'États étrangers. Il s'agit du paragraphe 6(1). Selon mon interprétation, il faut pour cela que nous ayons nous-mêmes une subdivision politique représentée dans cet État. En d'autres termes, il doit y avoir réciprocité. Nous ne pouvons faire bénéficier de ces privilèges une subdivision d'un État étranger si nous n'y avons pas nous-mêmes une subdivision politique propre; en est-il bien ainsi?

A quoi cela nous engage-t-il, si l'on considère la situation actuelle de l'Union soviétique, de la Yougoslavie ou d'autres pays? Est-ce que cela nous engage, ou bien cela signifie-t-il simplement qu'à moins que la province de l'Ontario, par exemple, ait un bureau à Moscou nous ne puissions traiter la République russe comme une subdivision d'un État étranger? Comment convient-il d'interpréter le projet de loi à cet égard? Ma première question est celle-ci: quelles subdivisions d'États étrangers seraient-elles reconnues aux termes de cette définition qui veut que le Secrétaire d'État ait ce pouvoir d'accorder l'équivalence de traitement avec «le bureau d'une subdivision politique canadienne dans cet État étranger». C'est la disposition clé, et voilà donc ma première question.

La deuxième, vous y avez déjà répondu en partie, mais vous pourriez peut-être compléter. Il ne s'agit pas d'accorder le statut diplomatique. Je ne sais pas trop ce que cela signifie. Nous accordons le statut consulaire. Pourriez-vous nous indiquer la

[Text]

does consular status mean and what is the difference between that and diplomat status, and, if it is important, why is it important? I think it would help me to understand what this bill tries to do.

Mr. April: May I consult with my colleague for one second, please.

Thank you, Mr. Chairman. We discovered we were in agreement. As to the first question about the definition and why we do not have the phrase "federal state" instead of "state", I think I partially answered it earlier. As I said in my introductory statement, we want a flexible statute that will last us for 25 years or a generation without our having to appear before Parliament every year with bills of this nature. The word "state" allows us to cover a case like the United Kingdom. The United Kingdom is a unitary state, as is France. However, the United Kingdom still has colonies. It does not have many any more, but Hong Kong is a British colony and comes under the definition of a political subdivision of a foreign state. This is one case of immediate interest in that the Hong Kong authorities are waiting for the adoption by Parliament of this bill before opening their Toronto office. This would be one example where, by not having the word "federal", we have a broader meaning. That is the type of situation that would be covered.

The second question, if I remember, was on clause 6(1). If we do not have, say, an Ontario office in Moscow, would that prevent us from using Part III for political subdivisions of the U.S.S.R. that would like to open offices here, for example, the Ukraine after the referendum next Sunday? My answer would be that if there is no Canadian provincial office, we would need an agreement in writing with the foreign state confirming that they would grant reciprocal status. That is usually how that type of issue or matter is dealt with. We would assure ourselves through written agreement with the Soviet Union, in the case of this example, that they would grant consular status in their country to a Canadian province.

The third question had to do with the difference between consular status and diplomatic status. As I said earlier, the two Vienna conventions, the one in the 1960s and the other one a little later, whether we like it or not—and I think we like it less today than we used to—impose a hierarchy of privileges and immunities between different categories of persons. If you look at the diplomatic conventions you will see that the diplomatic agents enjoy broad protection and that the support staff, called technical and administrative staff, enjoy status similar to consular offices, protection for their official acts. Consular offices, by tradition, have had protection only for their official acts. That is the reason why there are different levels of status. There is the diplomatic tradition and the consular tradition and they are codified in those two conventions.

Senator Roblin: You are saying that there is a real difference between "diplomatic" and "consular" and that "consular" is less all-inclusive.

[Traduction]

différence? Qu'est-ce que l'immunité consulaire et quelle est la différence avec l'immunité diplomatique? En quoi est-ce une distinction importante? Cela m'aiderait à comprendre ce projet de loi.

M. April: J'aimerais consulter mes collègues, si vous permettez.

Je vous remercie, monsieur le président. Nous sommes d'accord entre nous. La première question concernant la définition, et pourquoi on en précise pas «État fédéral», je crois que nous y avons déjà répondu en partie. Comme je l'ai déjà dit dans mon exposé liminaire, nous souhaitons une loi souple qui puisse servir pendant 25 ou 30 ans, de façon à ne pas avoir à soumettre au Parlement chaque année des projets de loi de cette nature. Le terme «État» couvre les cas comme celui du Royaume-Uni. Le Royaume-Uni est un État unitaire, comme la France. Toutefois, le Royaume-Uni possède encore des colonies. Il n'en a plus beaucoup, mais Hong-Kong reste une colonie britannique et répond à la définition de subdivision politique d'un État étranger. C'est donc un exemple de cas dont la pertinence est immédiate, en ce sens que les autorités de Hong-Kong attendent l'adoption de ce projet de loi pour ouvrir un bureau à Toronto. C'est donc un exemple où, en ne mettant pas le mot «fédéral», on élargit la définition; c'est ce genre de situation qui sera couvert.

La deuxième question, si je me souviens bien, portait sur le paragraphe 6(1). Si nous n'avons pas, mettons, un bureau ontarien à Moscou, est-ce que cela nous empêche d'invoquer la Partie III à l'égard des subdivisions politiques de l'URSS qui souhaiteraient ouvrir des bureaux chez-nous, par exemple l'Ukraine après le référendum de dimanche prochain. Je répondrais que, s'il n'y a pas de bureau d'une province canadienne, il nous faudra un accord écrit de l'État étranger confirmant qu'il nous accorderait la réciprocité cas échéant. C'est généralement de cette façon que l'on procède. Nous nous assurerions, par un accord écrit, que l'Union soviétique accorderait le statut consulaire chez elle à une province canadienne, pour rester dans le même exemple.

La troisième question intéresse la différence entre le statut consulaire et le statut diplomatique. Comme je l'ai dit tout à l'heure, les deux Conventions de Vienne, celle signée dans les années 1960 et l'autre un peu plus tard, que cela nous plaise ou non et je pense que cela nous plaît moins aujourd'hui que par le passé imposent une hiérarchie de privilèges et d'immunités à différentes catégories de personnes. Si vous regardez les conventions diplomatiques, vous verrez que les diplomates bénéficient d'une très grande protection et que le personnel de soutien, appelé personnel technique et administratif, jouit d'un statut similaire à celui des bureaux consulaires, à savoir la protection à l'égard de leurs actes. Les bureaux consulaires, traditionnellement, ne bénéficient que de la protection pour leurs actes officiels. C'est la raison pour laquelle il y a des degrés différents dans les privilèges et immunités. Il y a la tradition diplomatique et la tradition consulaire, qui sont codifiées par ces deux conventions.

Le sénateur Roblin: Vous dites donc qu'il y a une différence réelle entre le statut «diplomatique» et le statut «consulaire», le second comportant moins de privilèges que le premier.

[Text]

Mr. April: As I said, one of the purposes of this bill is to grant flexibility to the government in its relations with foreign countries. This bill—I do not remember the exact clause—will allow reciprocity of treatment in cases where a foreign state wishes to give more privileges and immunities to consular officers than provided for under the Vienna Convention on Consular Relations. This has been a problem for us. We have no legal basis in Canada to grant a foreign consul the equivalent of diplomatic status or protection. This has been a problem in the past. For example, in the days of the Cold War we sometimes wanted to have what we call “consular conventions” with eastern European countries to protect Canadians of eastern European origin when they went back to their countries. We were not able to conclude such conventions or agreements because the other side, say, Poland—and I remember that one because I participated in the negotiations—would say, “We will consider what you want, which is more protection for Canadians of Polish origin when they come back to Poland, and in exchange we would like our respective consular officers to have equivalent diplomatic treatment.” We would say that we could not do that because our legislation does not grant it. This bill would allow for more protection.

Senator Bolduc: Are military officers in embassies considered political diplomatic personnel rather than administrative?

Mr. April: It depends. Your military attaché will usually be considered the same as a political officer or diplomatic agent, but a staff sergeant who conducts functions of a support nature for the military attaché will be considered as part of the technical and administrative staff.

Senator Stollery: Mr. Chairman, I too am attracted by clause 2(1). It seems to me, with the problems of federations breaking up at the moment and all that, that it could have implications. Hong Kong has been used as the example for the United Kingdom. Hong Kong has been around for a long time, as have a lot of Crown colonies. Would they not have offices that are approved by the embassy, for example, in Canada? The embassy in Ottawa would say, “Yes, this is a Crown colony,” and technically in terms of the privileges in Bill C-27 the representatives of the Crown colony would be those of the people at the embassy. I do not quite understand the problem.

Mr. April: If the United Kingdom High Commissioner comes to the department and says, “I would like to introduce the new political consul at the High Commission, and he will deal with Hong Kong affairs,” we will accept that person as being a British diplomat. In the case of Hong Kong and Toronto, the issue arises when Hong Kong wants to have an office in its own right. It is the same for Canada abroad. Take the case of Quebec, my province of origin. There is a federal-provincial agreement on immigration abroad. Usually Quebec immigration officers abroad are part and parcel of Canadian embassies. They work together with federal immigration offi-

[Traduction]

M. April: Comme je l’ai dit, l’un des objectifs de ce projet de loi est d’accorder au gouvernement une certaine flexibilité dans ses relations avec les pays étrangers. Il permet je ne sais plus dans quelle clause cela figure d’accorder la réciprocité dans les cas où un État étranger souhaite conférer davantage de privilèges et d’immunités aux agents consulaires que ceux prévus par la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Par le passé, cela nous posait des problèmes. Nous n’avons en effet aucun fondement juridique au Canada nous permettant d’accorder à un consul étranger l’équivalent du statut diplomatique. C’était un problème par le passé. Par exemple, à l’époque de la guerre froide, nous souhaitions avoir ce que l’on appelle des conventions consulaires avec les pays d’Europe de l’Est, afin de protéger les Canadiens originaires d’Europe orientale qui retournaient chez eux. Nous n’avons pu conclure de tels conventions ou accords parce que notre vis-à-vis, disons la Pologne et je me souviens de ce cas parce que j’ai participé moi-même aux négociations répondait: «Nous sommes prêts à vous donner satisfaction, c’est-à-dire offrir une plus grande protection aux Canadiens d’origine polonaise lorsqu’ils retournent en Pologne, mais en échange nous aimerions que nos agents consulaires respectifs jouissent de l’équivalent du traitement diplomatique». Nous ne pouvions que répondre que c’était impossible, parce que notre législation ne nous le permettait pas. Ce projet de loi le permettra.

Le sénateur Bolduc: Est-ce que les attachés militaires des ambassades sont considérés comme du personnel diplomatique plutôt qu’administratif?

M. April: Cela dépend. L’attaché militaire est généralement un personnage politique l’équivalent d’un agent politique ou diplomatique, mais un sergent d’état-major qui assure les fonctions de soutien pour l’attaché militaire sera considéré comme faisant partie du personnel technique et administratif.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, je suis moi aussi intrigué par le paragraphe 2(1). Il me semble qu’il n’est pas sans conséquences, avec le problème des fédérations qui sont en train d’éclater un peu partout. Vous avez cité l’exemple de Hong-Kong, colonie britannique. Hong-Kong existe depuis longtemps, de même que beaucoup d’autres colonies de la Couronne. Est-ce qu’elle n’ont pas déjà des bureaux approuvés par l’ambassade britannique au Canada? L’ambassade d’Ottawa pourrait dire: «Oui, c’est une colonie de la Couronne», et techniquement, du point de vue des privilèges du projet de loi C-27, les représentants de la colonie de la Couronne seraient les diplomates de l’ambassade. Je ne saisis pas très bien le problème.

M. April: Le problème c’est que, si le haut-commissaire du Royaume-Uni vient nous voir au ministère et dit: «Je veux vous présenter le nouveau consul politique du Haut-Commissariat, il s’occupera des affaires de Hong-Kong», nous accepterons cette personne comme un diplomate britannique. Le problème se pose dans le cas de Hong-Kong, qui souhaite ouvrir un bureau à Toronto pour son compte propre. C’est la même chose pour le Canada à l’étranger. Prenez le cas du Québec, ma province d’origine. Nous avons un accord fédéral-provincial sur l’immigration. Habituellement, les agents d’immigration du Québec à l’étranger sont intégrés à l’ambassade cana-

[Text]

cers and enjoy full diplomatic privileges and immunities. That is one example. We have that more and more for other provinces in the trade field. However, it is totally different if a province wants to open a delegation or mission in its own right, such as the Ontario office in Paris, for instance. Political subdivisions of foreign states did not exist under international diplomatic law until very recently. For instance, in the past when Canadian provinces wished to establish offices abroad in their own right, sometimes the federal government through Canadian embassies had literally to beg foreign countries to extend the courtesy of granting the equivalent of consular status to that province. We knew they were not obliged to.

Senator Stollery: I understand that. I was just reading about the reciprocity negotiations that took place in 1874. I believe that when George Brown went to Washington and worked with the British ambassador, he was accepted as part of the British delegation. It did not seem to be a problem, according to the book I was reading. It does occur to me that perhaps Canada has to beg countries to accept some of our provincial representatives, to give them diplomatic privileges; for example, Ontario. Many countries have had problems with civil wars, and so you come along and say, "Look, we would like to have one of our provinces get diplomatic privileges." They would be very difficult about that. For example, Argentina recently had a big civil war. Would that be one of the reasons they might look long and questioningly at all this?

Mr. Morrill: On the question of Hong Kong, you are perfectly correct to say that if Britain and Hong Kong wish it, Hong Kong can be represented through the British High Commission.

Senator Stollery: Including a trade office in Toronto run entirely by Hong Kong?

Mr. Morrill: It would be within the British Consulate.

Senator Stollery: Could it not be the Hong Kong trade office?

Mr. Morrill: It would have to be a British consulate. The point on Hong Kong specifically is that, first, Great Britain has asked us to take this approach rather than the approach of having a Hong Kong officer. Great Britain has asked a number of western states to do everything they can to raise the international personality of Hong Kong prior to 1997. One of the things they want to do is to have an office in Toronto that can remain in place.

Senator Stollery: That does not have to do with diplomatic privileges but with the politics in Hong Kong and the fact that they want to get rid of it.

Mr. Morrill: No, I should say that provincial offices in Hong Kong presently enjoy privileges and immunities, and have for many years, as have provincial offices in the U.K., France and, to a lesser degree, Germany. Certainly not all provincial offices enjoy privileges and immunities.

[Traduction]

dienn. Ils travaillent de concert avec les agents d'immigration fédéraux et jouissent des pleins privilèges et immunités diplomatiques. C'est un exemple. Nous en avons de plus en plus avec d'autres provinces, dans le domaine commercial. Toutefois, si une province veut ouvrir une délégation ou une mission pour son propre compte, le bureau de l'Ontario à Paris, par exemple, c'est une affaire entièrement différente. Les subdivisions politiques des États étrangers n'existaient pas en droit diplomatique international jusqu'à tout récemment. Par exemple, lorsque les provinces canadiennes, jusqu'à présent, souhaitent établir des bureaux à l'étranger pour leur propre compte, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire des ambassades canadiennes, devait littéralement supplier le pays parce qu'il n'y était pas obligé d'accorder l'équivalent du statut consulaire à cette province.

Le sénateur Stollery: Je comprends cela. Je viens juste de lire quelque chose sur les négociations sur la réciprocité qui sont intervenues en 1874. Je crois que lorsque George Brown est allé à Washington et travaillait avec l'ambassadeur britannique, il a été considéré comme membre de la délégation britannique. Cela ne semblait pas poser de problème. Je comprends que le Canada ait parfois supplié pour que l'on accorde le statut diplomatique aux représentants des provinces, par exemple de l'Ontario. Nombre de pays ont connu des guerres civiles et voilà que vous arrivez pour dire: «Voilà, nous aimerions que l'une de nos provinces jouisse des privilèges diplomatiques». Je comprends qu'ils se montrent réticents. Par exemple, l'Argentine a eu récemment une grande guerre civile. Est-ce l'une des raisons qui feraient hésiter ces pays à nous accorder ce que nous demandons?

M. Morrill: Pour ce qui est de Hong-Kong, vous avez tout à fait raison de dire que si la Grande-Bretagne et Hong-Kong le souhaitent, la colonie pourrait être représentée par l'intermédiaire du Haut-Commissariat britannique.

Le sénateur Stollery: Y compris un bureau commercial à Toronto entièrement administré par Hong-Kong?

M. Morrill: Il ferait partie du consulat britannique.

Le sénateur Stollery: Ce ne pourrait pas être une délégation commerciale de Hong-Kong?

M. Morrill: Il faudrait que ce soit un consulat britannique. Il se trouve que la Grande-Bretagne nous a demandé expressément de suivre cette approche, plutôt que celle d'un représentant de Hong-Kong intégré à son ambassade. La Grande-Bretagne a demandé à un certain nombre de pays occidentaux de faire tout leur possible pour renforcer la personnalité internationale de Hong-Kong avant 1997. Elle souhaite que Hong-Kong puisse avoir un bureau à Toronto qui restera en place après cette date.

Le sénateur Stollery: Cela n'a rien à voir avec l'immunité diplomatique, mais avec la situation politique à Hong-Kong et le fait que la Grande-Bretagne souhaite s'en débarrasser.

M. Morrill: Non, les bureaux provinciaux à Hong-Kong jouissent actuellement des privilèges et immunités, et ce depuis de nombreuses années, de même que les bureaux provinciaux au Royaume-Uni, en France et, dans une moindre mesure, en

[Text]

Senator Roblin: What about the U.S.A.?

Mr. Morrill: It is very minimal. One could wonder whether it involves privileges and immunities at all. It involves the issuance of what is called an A-2 visa to a provincial representative, which arguably gives greater import rights than you would otherwise have. As I understand it, that has been the policy of the federal government when requested by a province to seek special status for their own discreet offices abroad. I understand this policy is based on our federal concerns, our desire, if you like, to serve the interests of the provinces rather than having the provinces go out and do it on their own. We have never in the past been able to reciprocate this treatment when asked. We have not been asked very often but when we have been asked we have been confronted with the question, which is a bit of a stopper, "can you do this for us?" The answer is no, we cannot.

Senator Stollery: Mr. Chairman, I will not pursue it. I gather that there are other federal states that have been leery of extending diplomatic privileges to Canadian provinces, including the United States, and perhaps there is a reason for that. So I am leery about clause 6(1).

The Chairman: Time is marching on and it has marched rapidly because the questions and answers have been good. We will have to come back to this bill again because of the representation from Senator Grimard on behalf of the Regulatory Scrutiny Committee.

Senator Bosa: Mr. Chairman, I have one question on the bill. Perhaps, if the witnesses are not able to respond now, they could give me an answer later. There is an inconsistency on page 3, subclause 4(2), beginning with paragraph (a), which reads:

(a) extend any of the duty and tax relief privileges accorded thereto under section 3; and

(b) grant thereto any duty or tax relief privilege—

They are both identical. They can take away the privileges or bring them back. It says that this can be done by, "the Governor in Council, on the joint recommendation of the Secretary of State for External Affairs and the Minister of Finance". They can take away the privileges or restore them. On the next page, under subclause (3), paragraphs (a) and (b), it says, identically, that tax relief privileges can be accorded, taken off or removed by the Secretary of State for External Affairs. Why does it mention there only the Secretary of State for External Affairs, whereas in subclause (2) it says, "the Governor in Council, on the joint recommendation of the Secretary of State for External Affairs and the Minister of Finance"? Why is there that inconsistency?

The Chairman: Honourable senators, I think there is a short answer, but it may take some time to achieve a succinct answer, and perhaps we should leave it to our next meeting.

[Traduction]

Allemagne. Ce ne sont certainement pas tous les bureaux provinciaux qui bénéficient des privilèges et immunités.

Le sénateur Roblin: Et aux États-Unis?

M. Morrill: C'est très minime. On peut même se demander s'il y a le moindre privilège ou immunité. On y accorde aux représentants provinciaux ce qu'on appelle un visa A-2, qui donne une plus grande facilité de circulation qu'un visa normal. Cela a été la politique, je crois, du gouvernement fédéral chaque fois qu'une province demandait un statut spécial pour un bureau à l'étranger. Cette politique repose sur le désir du gouvernement fédéral de servir, en quelque sorte, les intérêts des provinces au lieu que celles-ci négocient elles-mêmes. Or, nous n'avons jamais pu accorder, par le passé, la réciprocité lorsqu'on nous l'a demandé. Cela n'est pas arrivé souvent, mais chaque fois que l'on nous le demandait, nous devions répondre que c'était impossible.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, je vais m'en tenir là. Je crois savoir que d'autres États fédéraux sont un peu réticents à octroyer le statut diplomatique aux provinces canadiennes, notamment les États-Unis, et ils ont peut-être des raisons pour cela. J'éprouve donc quelque réticence concernant le paragraphe 2(1).

Le président: Le temps passe et s'envole, parce que les questions et les réponses sont toutes deux intéressantes. Il nous faudra revenir à ce projet de loi suite à l'intervention du sénateur Grimard pour le compte du Comité d'examen de la réglementation.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, j'ai une question sur le projet de loi. Si les témoins ne peuvent répondre immédiatement, ils pourront peut-être le faire plus tard. Il y a une incohérence, à la page 3, paragraphe 4.2, à partir de la ligne 28 où l'alinéa a) dit:

a) étendre les privilèges d'exonération fiscale ou douanière des missions diplomatiques ou postes consulaires des États étrangers . . . en vertu de l'article 3; et

b) leur octroyer des privilèges d'exonération fiscale ou douanière . . .

C'est identique dans les deux cas. Les privilèges peuvent être octroyés ou ôtés par «le gouverneur en conseil, par décret pris sur recommandation conjointe du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et du ministre des Finances». Ils peuvent donc enlever les privilèges ou les rétablir. Or, si vous regardez la page suivante, au paragraphe 3, les privilèges d'exonération fiscale peuvent être accordés et retirés par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Pourquoi dans un cas le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a-t-il ce pouvoir seul, alors qu'au paragraphe (2) il faut que ce soit «le gouverneur en conseil, sur recommandation conjointe du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et du ministre des Finances»? Pourquoi cette absence d'uniformité?

Le président: Honorables sénateurs, je pense qu'il y a une réponse toute simple, mais il me faudra peut-être faire quelques recherches et j'aimerais réserver ma réponse jusqu'à la prochaine fois.

[Text]

Senator Cogger: If you read the little notes to the side, where the Minister of Finance intervenes it only involves duty and tax relief privileges. When privileges, immunities and benefits are involved, then it is the Secretary of State for External Affairs.

Mr. Morrill: I think I can clarify that, if I have got the issue correctly. I don't mean to hold you gentlemen, but there is a standard of tax privileges, if you like, and duty privileges, which are set by the Geneva Convention.

I think the contemplation in this one is the possibility that for reasons of reciprocity, where it is in the interests of the Government of Canada, we can go above that standard with the approval of the Minister of Finance. In situations where for reasons of reciprocity, because we believe our treatment abroad is negative, that it is not equivalent to what we are entitled to, the Secretary of State can withdraw tax immunities because it represents no loss of revenue, in fact it represents a net gain of revenue.

The Department of Finance has agreed that when the Secretary of State withdraws, he can bring it back up to the standard level, but he cannot go above the standard level without the permission of the Minister of Finance.

Senator Stollery: I have two short questions. Does 2(1) include cities? Metropolitan areas?

Mr. Morrill: It would not normally. I think that it might include a city in a situation like Berlin. Berlin is no longer a federal state. Hong Kong actually is a city as well.

Senator Stollery: My point is whether "political subdivision" could include a metropolitan area or city area.

Mr. April: No. In international law, the answer must be no. The key word is "political" there, and political as opposed to administrative. In other words, you have political subdivisions, and you have administrative subdivisions. A political subdivision is a unit of a state which has powers of its own.

Our provinces are sovereign in the jurisdictions they are granted under the Constitution, while municipalities are administrative subdivisions because all their powers depend on what the provinces give them now, you see.

Senator Stollery: The word "dependency" is not unlike a municipality which would depend upon the provincial government. It has its administrative and political functions, but it is a dependency in the sense it does not have unlimited powers. So why wouldn't dependency fit into that? Let me give you two examples. One would be Berlin, which is a political entity but also a municipality; and Hamburg, which is a free state. It has historically been a free city, and it is still considered to be a free city under some processes of international law.

Mr. Morrill: To the extent that a city is a political subdivision. In other words, in the internal framework of the state, then, yes, of course it is possible for a city to be a political subdivision. Is it possible, for example, for New York City to be a political subdivision under this statute? I think the answer is

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Si vous lisez les notes, les cas où le ministre des Finances intervient concernent uniquement les privilèges d'exonération fiscale ou douanière. Lorsqu'il s'agit de privilèges, d'immunités et d'avantages, c'est le secrétaire d'État aux Affaires extérieures qui a compétence.

M. Morrill: Je pense pouvoir apporter les éclaircissements voulus, si j'ai bien saisi la question. Je ne veux pas trop vous perdre dans les détails, messieurs, mais il y a une norme de privilèges fiscaux, si vous voulez, et de privilèges douaniers, établis par la Convention de Genève.

Je pense qu'ici, pour des raisons de réciprocité, lorsque cela est dans l'intérêt du gouvernement du Canada, le projet de loi autorise à dépasser cette norme, pourvu que le ministre des Finances donne son autorisation. Toujours pour des raisons de réciprocité, lorsque nous estimons que nous ne sommes pas bien traités à l'étranger, que nous n'avons pas ce à quoi nous avons droit, le secrétaire d'État peut retirer les immunités fiscales car il n'y a pas alors de perte de recettes, mais au contraire un gain net d'impôt, dans la pratique.

Le ministère des Finances a convenu que, lorsque le secrétaire d'État aux Affaires extérieures retire les privilèges, il peut les rétablir au niveau de la norme, mais il ne peut aller au-delà sans l'autorisation du ministre des Finances.

Le sénateur Stollery: J'ai deux brèves questions. Est-ce que la définition au paragraphe 2(1) englobe les villes? Les agglomérations?

M. Morrill: Normalement, non. Je pense que cela pourrait couvrir une ville dans un cas comme Berlin. Berlin n'est plus un État fédéral. Hong-Kong est d'ailleurs aussi une ville.

Le sénateur Stollery: Est-ce que la «subdivision politique» pourrait être une ville ou une grande agglomération?

M. April: Non. En droit international, c'est non. Le mot clé ici est «politique», par opposition à administratif. En d'autres termes, il existe des subdivisions politiques et des subdivisions administratives. Une subdivision politique est un élément d'un État qui possède des pouvoirs propres.

Nos provinces sont souveraines dans les domaines de compétence qui leur sont conférés par la Constitution, alors que les municipalités sont des subdivisions administratives parce que tous leurs pouvoirs dépendent de ce que les provinces leur concèdent aujourd'hui, voyez-vous.

Le sénateur Stollery: Le mot «dépendance» pourrait s'appliquer à une municipalité qui dépend d'un gouvernement provincial. Elle possède ses fonctions administratives et politiques, mais elle est une dépendance en ce sens qu'elle n'a pas de pouvoirs illimités. Pourquoi le terme dépendance ne pourrait-il s'appliquer à elle? Permettez-moi de vous citer deux exemples. Prenez Berlin, qui est une entité politique mais aussi une municipalité, et Hambourg, qui est un État libre. Historiquement, elle est une ville libre et toujours considérée comme telle aux fins de certaines règles de droit international.

M. Morrill: Dans la mesure où une ville est une subdivision politique. En d'autres termes, dans le cadre interne d'un État, oui, il est possible qu'une ville soit une subdivision politique. Par exemple, New York pourrait-elle être considérée comme une subdivision politique aux termes de cette loi? Je pense que

[Text]

no. New York State would be the political subdivision. New York City is simply a local entity created by New York State, which it can dissolve tomorrow if it wants to, in legal terms. Were we to restructure our federation and make Toronto a province—

Senator Stollery: It is a possibility.

Mr. Morrill: ... then it would be a political subdivision.

Senator Stollery: Looking better all the time.

Mr. Morrill: It is not presently a political subdivision under the definition of this legislation.

Senator Stollery: I have one final notion, Mr. Chairman, not for an answer today. Is the department concerned that the control of external affairs can get out of hand by this reciprocity theory? Essentially a province, for instance, without necessarily consulting with the federal state, could go forward and establish a relationship with another state or another subdivision. For example, Ontario could establish a relationship with Serbia or Croatia. Serbia says, "Thank you very much. We will set up an office." In effect, now Serbia asks for reciprocity in Ontario. Ontario is prepared to do that. Is not then the Minister of External Affairs compelled to respond to that reciprocity and in effect recognize something that otherwise might not be under its notion of foreign policy—in other words, providing in effect a *de facto* recognition by conferring status based on a reciprocity treaty as opposed to a policy?

It is a long question, Mr. Chairman. Maybe they might answer it shortly. If you can answer shortly, that is fine. If not, then—

Mr. April: Yes, it is indeed a long question, but the short answer would be that the check in this is that the office of the political subdivision can enjoy privileges and immunities only by virtue of the central government that will decide on it. So Serbia, if it wanted to open an office in Toronto, would enjoy any status only because the Canadian government would have agreed to its opening, and vice versa.

The Ontario office in Belgrade would enjoy a status only because the federal Yugoslav authorities would have agreed to it. The rest is rather a matter of political exchanges. Yes, a province may force the federal government to do something, but that is another matter.

Mr. Morrill: The key is the wording in 6(1). The Secretary of State for External Affairs "may". It is in the discretion of the Secretary of State for External Affairs to do it.

Senator Stollery: It is pretty hard to turn down reciprocity.

Senator Cogger: Does Canada grant any status to its own political subdivisions? Mr. Alberta in Ontario, is he not just an ordinary citizen? It is an interesting question, because do the provinces do it amongst themselves? This gentlemen presumably is based here representing Alberta. Does he pay taxes in Ontario?

[Traduction]

la réponse est non. L'État de New York, en revanche, serait une subdivision politique. La ville de New York n'est qu'une entité locale créée par l'État de New York, qui peut la dissoudre demain s'il le veut, du point de vue juridique. Si nous restructurons notre fédération et faisons de Toronto une province, qui ...

Le sénateur Stollery: C'est une possibilité.

M. Morrill: ... deviendrait alors une subdivision politique.

Le sénateur Stollery: De mieux en mieux.

M. Morrill: Mais elle n'est pas actuellement une subdivision politique aux termes de cette définition.

Le sénateur Stollery: J'ai une dernière question, monsieur le président, à laquelle je n'attends pas de réponse aujourd'hui. Est-ce que le ministère craint que le contrôle des affaires étrangères lui échappe du fait de cette théorie de la réciprocité? En effet, une province, par exemple, sans nécessairement consulter l'État dont elle est membre, pourrait nouer des relations avec un autre État ou une autre subdivision, par exemple l'Ontario établir des relations avec la Serbie ou la Croatie. La Serbie dit: «Merci beaucoup, nous allons nous-mêmes ouvrir un bureau». Dans la pratique, la Serbie demanderait la réciprocité en Ontario. L'Ontario la lui accorderait. Est-ce que le ministre des Affaires extérieures ne sera pas alors obligé de donner suite et de reconnaître quelque chose qu'il n'aurait pas fait autrement dans le cadre de sa politique étrangère? En d'autres termes, accorder une reconnaissance de fait à la Serbie en lui conférant le statut diplomatique sur la base de la réciprocité, plutôt que d'une politique délibérée.

C'est une longue question, monsieur le président. Peut-être pourrait-on y répondre brièvement. Si c'est possible, très bien. Sinon ...

M. April: Oui, c'est effectivement une longue question, mais la réponse est courte: le frein c'est que le bureau de la subdivision politique ne jouit de privilèges et d'immunités que par la grâce du gouvernement central qui les accorde, et si donc la Serbie voulait ouvrir un bureau à Toronto elle ne jouirait d'un statut particulier que parce que le gouvernement canadien aurait accepté cette ouverture, et inversement.

Le bureau ontarien à Belgrade n'aurait de statut que si les autorités fédérales yougoslaves le lui accordaient. Le reste est affaire d'échanges politiques. Oui, une province peut contraindre le gouvernement fédéral à faire quelque chose, mais cela est une autre question.

M. Morrill: La clé se trouve dans le libellé du paragraphe 6(1). On précise bien que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures «peut». C'est à la discrétion du secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Le sénateur Stollery: Il est pas mal difficile de refuser la réciprocité.

Le sénateur Cogger: Est-ce que le Canada accorde quelque statut privilégié à ses propres subdivisions politiques? M. Alberta, en Ontario, n'est-il pas qu'un simple citoyen ordinaire? C'est une question intéressante, est-ce que les provinces font cela entre elles? Ce monsieur qui est ici, représentant l'Alberta. Est-ce qu'il paie ses impôts à l'Ontario?

[Text]

Mr. April: Yes. Within the country, we do behave with good liaisons. If you go to work for a couple of years from one province to another, you abide by the local laws and you pay your taxes and so on. No, there is not yet ambassadors or exchange between provinces.

The Chairman: We have two pending questions and two pending answers. We have the answer to Senator MacEachen's question, and we have the response of the government to the representation made from the committee on statutory instruments. Those will be dealt with, I assume, at a subsequent meeting. Yes?

Mr. April: I know you are watching the clock. Do you plan to close the meeting now? I could give you some answers or comments on the latter. It is not a new matter for us. It is as you wish. We are in your hands.

The Chairman: I think we are going to have to come back on the bill anyway, because Senator MacEachen had to leave. I think we ought to leave open to him the possibility that when he hears the response, he may ask questions for clarification. I understand from the sponsor of the bill that if the bill were dealt with next week, if the clauses were dealt with next week, that would be sufficiently early from the viewpoint of the government. That is my understanding. So I do not want to press on, because there is some other business for the committee this afternoon.

Senator Atkins: Are you expecting these witnesses to respond to Senator MacEachen's question, or is that something for someone else to do?

The Chairman: I guess that is really a matter that you yourself should answer as the sponsor of the bill.

Senator Atkins: I do not know that I can answer it.

The Chairman: I mean deciding who should—

Senator Roblin: It is obviously so hypothetical nobody in his right mind can attempt to answer it. It depends what version of the constitution finally receives the—

Senator Atkins: Exactly. I do not know what it has to do with what we are dealing with here.

The Chairman: This is exactly why I say he is not here and presumably he would want to engage in this discussion if he were here.

Senator Roblin: I think we should take your view, Mr. Chairman, and meet later.

The Chairman: We thank the witnesses for their very helpful presentation this afternoon and look forward to seeing them again.

Senator Atkins: They would be expected to return when we deal with this matter at another time?

The Chairman: Unless in your wisdom you think that someone else would be better.

Senator Cogger: I point out that no doubt External Affairs, just like every other department, has a designated officer, a civil servant or high-powered person within the department to

[Traduction]

M. April: Oui. Nous avons de bonnes liaisons à l'intérieur du pays. Si vous avez travaillé quelques années dans une autre province, vous respectez les lois locales et payez vos impôts, etc. Non, il n'y a pas encore d'ambassadeurs ou d'échanges diplomatiques entre provinces.

Le président: Nous avons deux questions en suspens et deux réponses en suspens. Nous avons la réponse à la question du sénateur MacEachen, et la réponse du gouvernement à l'intention du Comité des règlements. Je suppose que nous en parlerons lors d'une réunion ultérieure. Oui?

M. April: Je sais que vous surveillez l'horloge. Avez-vous l'intention de lever la séance maintenant? Je pourrais vous donner quelques réponses ou commentaires sur ce dernier point. Ce n'est rien de nouveau pour nous. C'est comme vous le voulez, nous nous en remettons à vous.

Le président: Je pense que nous devons avoir une autre séance sur ce projet de loi de toute façon, car le sénateur MacEachen a dû partir. Je pense que vous devriez attendre qu'il soit là pour donner la réponse, car il aura peut-être d'autres précisions à demander. J'ai cru comprendre qu'il suffirait au gouvernement que le projet de loi soit adopté la semaine prochaine. Je ne veux donc pas bousculer les choses, car nous avons encore d'autres affaires à traiter cet après-midi.

Le sénateur Atkins: Comptez-vous que les témoins d'aujourd'hui vont répondre à la question du sénateur MacEachen, ou bien sera-ce à quelqu'un d'autre de le faire?

Le président: Je pense que c'est à vous d'en décider, puisque vous êtes le parrain du projet de loi.

Le sénateur Atkins: Je ne peux répondre.

Le président: Je veux dire décider qui répondra . . .

Le sénateur Roblin: C'est une question manifestement si hypothétique que nulle personne saine d'esprit ne peut même tenter d'y répondre. Tout dépend de quelle version de la Constitution recevra finalement . . .

Le sénateur Atkins: Exactement. Je ne sais pas ce que cela vient faire avec le sujet dont nous parlons.

Le président: C'est exactement pourquoi je dis qu'il vaut mieux attendre qu'il soit là pour entamer cette discussion.

Le sénateur Roblin: Je pense que nous devrions nous rallier à votre avis, monsieur le président, et avoir une autre séance.

Le président: Nous remercions les témoins de leur exposé très intéressant et nous comptons les revoir prochainement.

Le sénateur Atkins: Ils reviendront au moment de la nouvelle séance que nous tiendrons sur ce projet de loi?

Le président: A moins que, dans votre sagesse, vous estimiez qu'il vaudrait mieux avoir quelqu'un d'autre.

Le sénateur Cogger: Je vous fais remarquer que les Affaires extérieures, comme tous les autres ministères, ont un agent désigné, des fonctionnaires ou des hauts responsables chargés

[Text]

deal with these matters. Each department has a designated officer specifically to deal with delegated legislation and regulations and whatnot.

The Chairman: So?

Senator Cogger: Well, presumably that designated officer should be the person to answer Senator Grimard's question.

The Chairman: That is very helpful. Senator Atkins has noted that. Thank you very much.

All right. We will now advance to other business. I want to bring to the attention of the committee the communiqué from the Peruvian Ministry of Foreign Affairs regarding a report by Amnesty International about human rights in Peru. I believe copies have been circulated to members of the committee. The committee members have noted that this representation has been received.

Senator Roblin: I am not just sure what "noted" means. I wonder whether we are opening a large door here if we recognize every piece of paper that comes our way.

The Chairman: Let us say that the paper has come in. I do not mean to import any other meaning beyond that by the word "noted". Senator, you are probably quite right. The word "noted" may have a significance which I did not wish it to have in this instance.

Secondly, I want to tell the committee that I have had a communication from one of our colleagues, Senator James Balfour, concerning the possibility of the establishment of a subcommittee on defence and security. That came to me just today, and I would like to have a little more time to examine it and some of the implications before undertaking to put the matter before the committee.

The third matter is the one we left over last week to today's meeting, namely, our need for professional and clerical staff. I assume the answer is yes, that we are going to have to have professional and clerical staff. That takes us immediately to the question of who we are going to engage. I gathered that at our last meeting the general consensus, but not perhaps the unanimous view, was that we should continue to engage the services of the Parliamentary Centre.

Senator Carney raised not another possibility, but at least a variation. She mentioned certain names at the meeting, and subsequently she wrote me a letter in which she said, and I quote:

Three names come to mind. First is Gordon Ritchie of Strategicon Inc., who as deputy negotiator of the FTA knows more than anyone else about the details of the FTA. He in turn suggests Murray Smith of the Centre for Law and International Trade at the University of Ottawa. Third, for expertise and regional balance, is Chris Thomas, my former senior policy advisor and probably the best international trade lawyer in Canada, who is with Ladner Downs in Vancouver. Thomas is also a clear and concise writer.

[Traduction]

de s'occuper de ces questions. Chaque ministère a un agent désigné chargé spécifiquement de la législation et des règlements et de ce genre de choses.

Le président: Et alors?

Le sénateur Cogger: Eh bien, je suppose que cet agent désigné serait la personne en mesure de répondre à la question du sénateur Grimard.

Le président: C'est très intéressant. Le sénateur Atkins a pris note. Merci beaucoup.

Très bien. Nous allons maintenant passer à autre chose. Je veux attirer l'attention du Comité sur le communiqué du ministère des Affaires étrangères du Pérou concernant un rapport d'Amnistie Internationale sur les droits de la personne au Pérou. Je crois que des copies en ont été distribuées aux membres. Vous aurez pris note que nous avons reçu cette intervention.

Le sénateur Roblin: Qu'entendez-vous par «prendre note»? Est-ce que cela n'est pas ouvrir une très grande porte si nous reconnaissons officiellement chaque morceau de papier qu'on nous envoie.

Le président: Disons que nous accusons réception. Je ne voudrais pas donner d'autre signification au terme «prendre note». Vous avez sans doute raison, sénateur. «Prendre note» pourrait avoir une connotation que nous ne souhaitons pas, en l'occurrence.

Deuxièmement, je veux dire au Comité que j'ai reçu une communication de l'un de nos collègues, le sénateur James Balfour, concernant la création d'un sous-comité sur la défense et la sécurité. Je l'ai reçue aujourd'hui, et j'aimerais avoir un peu de temps pour l'examiner et réfléchir aux conséquences avant d'en parler ici au Comité.

Le troisième point est cette affaire que nous avons reporté à aujourd'hui, à savoir notre besoin de personnel professionnel et de soutien. Je suppose que la réponse est oui, nous allons avoir du personnel professionnel et de soutien. Cela nous amène immédiatement à la question de savoir qui nous allons engager. J'ai cru comprendre que l'avis général, sinon unanime, est que nous devrions continuer à faire appel aux services du Centre parlementaire.

Le sénateur Carney a soulevé non pas une autre possibilité, mais une variante. Elle avait mentionné quelques noms lors de la réunion, et elle m'a fait parvenir une lettre où elle écrit, et je cite:

Trois noms viennent à l'esprit. Le premier est Gordon Ritchie, de Strategicon Inc., qui en tant que négociateur adjoint de l'ALE en sait plus que quiconque sur le sujet. Il recommande lui-même Murray Smith, du Centre du droit et du commerce international de l'Université d'Ottawa. Troisièmement, pour ses connaissances et l'équilibre régional, il y a Chris Thomas, mon ancien conseiller politique principal et sans doute le meilleur juriste en droit international du Canada, qui fait partie du cabinet Ladner Downs à Vancouver. Thomas rédige également de façon claire et concise.

[Text]

After the meeting I talked with the Centre for Parliamentary Affairs and discovered that Murray Smith, whose name is put forward by Senator Pat Carney, might be available to work for the committee through the Centre from time to time. The Centre might be able to conveniently cover off one of Senator Carney's proposals or one of the names she put forward.

My suggestion to the committee is that we engage the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade with the understanding that arrangements be worked out to involve Murray Smith.

Senator Roblin: If we were to do that, Mr. Chairman, I take it that if we wanted to hear from Gordon Ritchie at any particular time, there is no reason we could not ask him to appear, is there?

The Chairman: That is right. He could be a very valuable witness.

Senator Roblin: So we could go ahead with the Parliamentary Centre and relax about what witnesses we might choose to call from time to time.

The Chairman: Yes. Is that agreeable?

Now we come to the matter of budget. I am looking at the clock. It is ten minutes after six. I have to tell you that I have some figures, but I do not know how far to go with them at this hour. I have a breakdown for professional and other services. The total amount for the four months would be approximately \$39,000. There would, of course, be things like postage and other standard items. I want to know from the committee, having given you that ball-park figure for the four months, whether it is acceptable to you that I and the clerk of the committee should have further conversations with the Parliamentary Centre so that at the next meeting I can put forward before the committee a final budget proposal.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Agreed. Thank you very much.

If there is nothing else, I believe we should try to meet next week.

Senator Bosa: If I could make a suggestion, if you ask for leave for the committee to meet at 4 o'clock, I think you will find that the membership of the Senate may be more disposed to granting you that leave.

The Chairman: I could explore that. That is a good suggestion.

The committee adjourned.

[Traduction]

Pour ma part, après la réunion, j'ai parlé au Centre parlementaire et appris que Murray Smith, dont le nom est proposé par le sénateur Pat Carney, pourrait être mis à notre disposition par le Centre de temps à autre. Ainsi, le Centre pourrait donner suite à l'une des propositions du sénateur Carney, ou mettre à notre disposition sans trop de difficulté l'une des personnes qu'elle propose.

Ma proposition est donc que nous fassions appel au Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, sachant que nous pourrions ainsi disposer de Murray Smith.

Le sénateur Roblin: Si nous faisons cela, monsieur le président, je suppose que rien ne nous empêcherait de demander à Gordon Ritchie de comparaître à un moment quelconque?

Le président: C'est juste. Il pourrait être un témoin très précieux.

Le sénateur Roblin: Nous pouvons donc y aller avec le Centre parlementaire et ne pas nous inquiéter des témoins que nous pourrions convoquer de temps à autre.

Le président: Oui. Cela vous convient-il?

Nous en venons maintenant au budget. Je regarde toujours l'heure. Il est 18 h 10. J'ai quelques chiffres, mais je ne sais pas jusqu'où nous pourrions aller, vu l'heure tardive. J'ai une ventilation des frais professionnels et d'autres services. Le montant total pour les quatre mois serait d'environ 30 000 \$. Il y aurait ensuite quelques autres frais comme l'affranchissement postal et d'autres articles standard. Ce que je voudrais savoir, maintenant que vous connaissez le chiffre global estimatif pour les quatre mois, si vous souhaitez que je prenne d'autres contacts et demande au greffier du Comité de prendre contact avec le Centre parlementaire, afin que je puisse soumettre un budget final à l'approbation du Comité.

Des voix: D'accord.

Le président: C'est convenu. Merci beaucoup.

S'il n'y a rien d'autre, je pense que nous devrions essayer de nous réunir la semaine prochaine.

Le sénateur Bosa: Si vous me permettez une suggestion, si vous demandez l'autorisation de nous réunir à 16 heures, je suis sûr que les membres du Sénat y seront davantage disposés.

Le président: Je peux essayer. C'est une bonne suggestion.

La séance est levée.

University of Toronto Library
Order Department
Toronto, Ontario
M5S 1A5

FA/AE



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of External Affairs:

Mr. Serge April, Acting Legal Advisor;
Mr. Keith Morrill, Legal Officer, Legal Advisory Division.

Du ministère des Affaires extérieures:

M. Serge April, conseiller juridique suppléant;
M. Keith Morrill, agent juridique, Direction de la consultation juridique.

CA1
YC 23
-F71

Document
Publié



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères



Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART
Deputy Chairman
The Hon. GERALD R. OTTENHEIMER

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART
Vice-président
L'honorable GERALD R. OTTENHEIMER

Tuesday, December 3, 1991

Le mardi 3 décembre 1991

Issue No. 4

Second and Last Proceeding on:

Bill C-27, An Act
respecting the privileges
and immunities
of foreign missions and
international organizations

Fascicule n° 4

Deuxième et dernier fascicule concernant:

Le Projet de loi C-27,
Loi concernant les privilèges
et immunités
des missions étrangères et
des organisations internationales

THIRD REPORT OF THE COMMITTEE

TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	*Murray
Bolduc	(or Lynch-Staunton)
Bosa	Ottenheimer
Cogger	Robichaud
*Frith (or Molgat)	Roblin, C.P.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
MacEachen	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ottenheimer submitted for that of the Honourable Senator Comeau. (November 28, 1991)

The name of the Honourable Senator Kelleher submitted for that of the Honourable Senator Balfour. (November 28, 1991)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Atkins	*Murray
Bolduc	(ou Lynch-Staunton)
Bosa	Ottenheimer
Cogger	Robichaud
*Frith (ou Molgat)	Roblin, C.P.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
MacEachen	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Ottenheimer substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau. (le 28 novembre 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Kelleher substitué à celui de l'honorable sénateur Balfour. (le 28 novembre 1991)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 21, 1991:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was—
Adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart, propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 3, 1991
(5)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 5:40 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Bolduc, Bosa, Cogger, Kinsella, Ottenheimer, Robichaud, Roblin and Stewart. (9)

In attendance: Denis Robert, Committee Clerk.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Department of External Affairs:*

Mr. Serge April, Acting Legal Advisor, and

Mr. Keith Morrill, Legal Officer, Legal Advisory Division.

From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:

Mr. Peter Dobell, Director.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Tuesday, October 22, 1991, proceeded to consider Bill C-27, An Act respecting the privileges and immunities of foreign missions and international organizations.

Serge April answered questions.

The Committee began clause by clause consideration of Bill C-27.

Clauses 2 to 17 carried.

Clause 1 carried.

Schedules I to III carried.

The Title carried.

The Bill carried.

It was ordered,—That Bill C-27, An Act respecting the privileges and immunities of foreign missions and international organizations, be reported without amendment as the Third Report of the Committee.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider an application for budgetary authorization with respect to the Committee's examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

After debate, the Honourable Senator Bosa moved—That the Committee approve the Application for Budget Authorization for the period ending March 31, 1992 as presented; and That the Chairman of the Committee be directed to present the Application for Budget Authorization to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Peter Dobell made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 DÉCEMBRE 1991
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 17 h 40 aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bolduc, Bosa, Cogger, Kinsella, Ottenheimer, Robichaud, Roblin et Stewart. (9)

Présent: Denis Robert, greffier du Comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du ministère des Affaires extérieures:*

M. Serge April, conseiller juridique suppléant, et

M. Keith Morrill, agent juridique, Direction de la consultation juridique.

Du Centre parlementaire pour les Affaires étrangères et le Commerce extérieur:

M. Peter Dobell, directeur.

Le Comité, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 22 octobre 1991, étudie le projet de loi C-27, Loi concernant les privilèges et immunités des missions étrangères et des organisations internationales.

Serge April répond aux questions.

Le Comité entreprend l'étude article par article du projet de loi C-27.

Les articles 2 à 17 sont adoptés.

L'article 1 est adopté.

Les annexes I à III sont adoptées.

Le titre est adopté.

Le projet de loi est adopté.

Il est ordonné,—Qu'il soit fait rapport sans modification et comme troisième rapport du Comité, du projet de loi C-27, Loi concernant les privilèges et immunités des missions étrangères et des organisations internationales.

Le Comité, conformément à l'Ordre de renvoi du jeudi 21 novembre 1991, étudie une demande d'autorisation budgétaire concernant l'examen par le Comité des négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et toute autre question commerciale connexe.

Après débat, l'honorable sénateur Bosa propose,—Que le Comité approuve la demande d'autorisation budgétaire pour la période se terminant le 31 mars 1992 comme présentée; et qu'il soit demandé au président du Comité de présenter la demande d'autorisation de budget au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Peter Dobell fait une déclaration et répond aux questions.

After debate, the question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Committee discussed its future schedule of business.

The Committee agreed to direct the Chairman to arrange a meeting of Committee members with the Independent West Indian Commission on Thursday, December 5, 1991 at 4:00 p.m.

The Honourable Senator Roblin moved,—That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(h) be suspended in relation thereto; and That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate, the question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 6:57 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité discute du programme de ses travaux futurs.

Le Comité convient de demander au président d'organiser une réunion des membres du Comité avec la Independent West Indian Commission le jeudi 5 décembre 1991 à 16 heures.

L'honorable sénateur Roblin propose,—Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoins et à étudier et à faire rapport de questions concernant la sécurité et la défense nationales et le rôle futur des Forces armées du Canada; que la composition du Comité sénatorial des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'article 87(1)(h) soit suspendu quant à cette question; et que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 57, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier adjoint du Comité

Doug Arnott

Acting Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, December 4, 1991

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee to which was referred the Bill C-27, An Act respecting the privileges and immunities of foreign missions and international organizations, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, October 22, 1991, examined the said Bill and has agreed to report the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

JOHN B. STEWART

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le MERCREDI 4 décembre 1991

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-27, Loi concernant les privilèges et immunités des missions étrangères et des organisations internationales, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 22 octobre 1991, étudié ledit projet de loi et a convenu d'en faire rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 3, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill C-27, respecting the privileges and immunities of foreign missions and international organizations, met this day at 5:40 p.m. to give consideration to the bill, and to other matters.

Senator John Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have several items of business before the committee today. The first item relates to Bill C-27, an act respecting the privileges and immunities of foreign missions and international organizations.

Honourable senators will remember that two questions to be dealt with remained. First, there was the question of Senator MacEachen with regard to the way this bill might be dealt with if the constitutional proposals were now in effect.

The second question dealt with the desirability of acting upon the letter from Senator Norman Grimard of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations concerning certain language in the bill.

I understand that the witnesses who are with us today are the same witnesses who were here last time, namely, Mr. Serge April, Acting Legal Advisor, and Mr. Keith Morrill, Legal Officer, Legal Advisory Division, Department of External Affairs. I will ask the witnesses to deal with those two questions.

Mr. Serge April, Acting Legal Advisor, Department of External Affairs: Mr. Chairman, I will deal first with the question posed by Senator MacEachen last week. In light of suggested reforms to the Senate which would give the Senate a suspensive veto over matters of national importance such as international relations, the honourable senator asked for a definition of the term "international relations" and where it would include Bill C-27, with which we are dealing now.

Since last week, we have reviewed the matter with colleagues in the Department of Justice, the Privy Council Office, and the Federal-Provincial Relations Office. It has been determined that as an officer of the Department of External Affairs I am not in a position, as I suggested last week, to give expert advice on constitutional proposals. It has been suggested that questions on such matters should rather be addressed to the minister responsible, who is the Rt. Hon. Joe Clark, or to his officials in the Federal-Provincial Relations Office.

We understand that this matter is being addressed by a special committee of the House of Commons and the Senate of which the senator is a member, and that the matter is under review in that committee, or at least under review by officials who work for that committee. Inasmuch as I would like to answer the senator's question, as I indicated last week, I do not think I am in a position to do so. The consultations we have

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 décembre 1991

[Traduction]

Les membres du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, auquel la Chambre a renvoyé le projet de loi C-27 concernant les privilèges et les immunités des missions étrangères et des organisations internationales, se réunissent aujourd'hui à 17 h 40 afin de se pencher sur ce projet de loi et sur d'autres questions.

Le sénateur John Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Sénateurs, je vois qu'il y a quorum. Il y a plusieurs points à l'ordre du jour. Le premier a trait au projet de loi C-27 concernant les privilèges et immunités des missions étrangères et des organisations internationales.

Messieurs les sénateurs, vous vous souviendrez qu'il restait deux questions à régler. D'abord, le sénateur MacEachen avait demandé comment on envisagerait le projet de loi si les propositions constitutionnelles avaient cours.

Ensuite, faut-il donner suite à la lettre de M. Norman Grimard, sénateur membre du Comité mixte d'examen de la réglementation, à propos du libellé du projet de loi à certains endroits?

Je crois comprendre que nous sommes en présence aujourd'hui des mêmes témoins que la dernière fois, c'est-à-dire M. Serge April, conseiller juridique par intérim, et M. Keith Morrill, avocat à la Direction des consultations juridiques du ministère des Affaires extérieures. Je demanderais aux témoins de traiter de ces deux questions.

M. Serge April, avocat-conseil par intérim, ministère des Affaires extérieures: Monsieur le président, je vais traiter d'abord de la question que M. McEachen avait posée la semaine dernière. À la lumière des réformes proposées du Sénat, qui donneraient à ce dernier un veto suspensif quant à toute question d'intérêt national, par exemple les relations internationales, M. le sénateur avait demandé que l'on définisse le terme «relations internationales» et que l'on situe dans le contexte le projet de loi C-27, que nous examinons à présent.

Depuis la semaine dernière, nous avons étudié la question avec nos collègues au ministère de la Justice, au Bureau du Conseil privé et au Bureau des relations fédérales-provinciales. Nous avons déterminé que je ne peux, en ma qualité de fonctionnaire au ministère des Affaires extérieures, servir d'expert-conseil au sujet de propositions constitutionnelles, comme je l'ai laissé entendre la semaine dernière. Il a été proposé que le ministre compétent, c'est-à-dire M. Joe Clark, ou ses fonctionnaires au Bureau des relations fédérales-provinciales soient saisis du dossier.

Il paraît que la question a été soumise à un comité spécial mixte de la Chambre des communes et du Sénat, dont le sénateur fait partie, et que les membres de ce comité, ou tout au moins des fonctionnaires travaillant sous leurs ordres, se penchent déjà sur la question. Même si j'aimerais bien répondre à la question du sénateur, comme je l'ai laissé entendre la semaine dernière, je ne crois pas être en position de le faire.

[Text]

had during the course of last week confirm my impression of last week.

The Chairman: The second matter was the uneasiness raised by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations concerning a couple of clauses in the bill. The letter that came to the committee from Senator Grimard says that problems with orders passed under the existing legislation were raised in advance: "In many of these cases, the Joint Committee was assured that its concerns would be resolved in new legislation. This is the bill that is now before your committee."

Have you in fact done what Senator Grimard says the government said it would do in this bill?

Mr. April: Mr. Chairman, the bill deals with the very reasonable concerns raised by the senator in his letter, as I indicated last week. Those are not new matters. They have been raised in the past. However, I must say with all due respect that we do have different views from those of the senator and counsel for the committee. In light of our familiarity with international law and international institutions, we think that our views would be given proper and due weight, should they ever be challenged.

With your permission, Mr. Chairman, I will go into some detail to give you our views. I must say that we appreciated the remark found at the end of the senator's letter that his committee recognizes the legitimacy of the arguments we have invoked in the past, which I would like to reiterate briefly today.

Essentially, the letter from Senator Grimard raises two issues dealing with the bill. The first relates to the definition of "international organization" in clause 3 of the bill. The second has to do with the characterization of individuals as "experts performing a mission" for an international organization.

At one point in his letter Senator Grimard states that an organization is an entity which has an existence distinct from its members and which is entrusted with the carrying out of defined functions. He quotes the *Oxford Concise Dictionary*, which defines "organization" as "an organized structure, body or being".

As I indicated, the department has a slightly different view of the meaning of "organization" when it applies to international organizations. For the benefit of today's meeting, we checked a few dictionaries in this regard. For instance, *Longman's Dictionary of Contemporary English* defines "organization" as "a group of people with a special purpose, such as a club or business". The word "group" is important here because of the difference alleged between the French and English versions.

The *Random House Dictionary of the English Language* defines it in this way: "a group of persons organized for some end or work; association".

[Traduction]

Les consultations que nous avons tenues au cours de la semaine ont confirmé l'impression que j'avais la semaine dernière.

Le président: Deuxième question: le Comité mixte spécial d'examen de la réglementation avait exprimé des réserves quant à la formulation de quelques-uns des articles du projet de loi. Dans la lettre qu'il a fait parvenir au comité, le sénateur Grimard affirme que les difficultés liées aux mesures prises en vertu de la législation existante avaient été évoquées d'avance. Selon lui, dans nombre de cas, on a assuré le Comité mixte que ces problèmes ne se poseraient plus dans la nouvelle loi, le projet de loi qu'examine le comité.

Le projet de loi est-il effectivement fidèle aux intentions du gouvernement, comme le sénateur Grimard les avait exprimées?

M. April: Monsieur le président, le projet de loi tient compte des préoccupations que le sénateur a soulevées très légitimement dans sa lettre, comme je l'ai dit la semaine dernière. La question n'a rien de neuf. Elle avait été soulevée dans le passé. Toutefois, sauf le respect que je leur dois, je tiens à faire remarquer que notre point de vue diffère de celui du sénateur et du conseiller du comité. Comme il nous appartient de bien connaître le droit international et les organismes qu'il régit, nous croyons que nos arguments seraient prises en considération en cas de différend.

Avec votre permission, Monsieur le président, j'aimerais approfondir ces arguments. Je dois dire que nous avons apprécié l'observation qui se trouvait à la fin de la lettre du sénateur, c'est-à-dire que son comité reconnaissait la légitimité des arguments que nous avons invoqués par le passé, arguments que j'aimerais réitérer brièvement aujourd'hui.

Essentiellement, la lettre du sénateur Grimard soulève deux questions concernant le projet de loi. La première a trait à la définition de l'expression «organisation internationale» qui se trouve à l'article 3 du projet de loi. La deuxième porte sur la définition de personnes caractérisées comme étant «des experts en mission» pour une organisation internationale.

Dans sa lettre, le sénateur Grimard affirme qu'une organisation est une entité ayant une existence propre, distincte de celle de ses membres, et ayant pour mandat de remplir des fonctions particulières. Il cite la définition du terme «organisation» dans le *Oxford Concise Dictionary*: «an organized structure, body or being».

Comme je l'ai dit, le ministère interprète un peu différemment le terme «organisation» quand il s'agit d'organisations internationales. En prévision de notre réunion aujourd'hui, nous avons consulté les définitions de quelques autres dictionnaires. Le *Petit Robert*, en français, dit qu'une organisation est une association qui se propose des buts déterminés et ensuite définit le mot association comme étant un groupement de personnes. On retrouve aussi l'expression «groupement de personnes». Donc, grosso modo, une organisation, d'après cette définition, est l'équivalent d'une association qui, à son tour, est l'équivalent d'un groupe ou d'un regroupement.

... According to the *Petit Robert*, an «organisation» is «une association qui se propose des buts déterminés». It defines «association» as «un groupement de personnes». We have also come across the expression «groupement de personnes». There-

[Text]

The *Petit Robert* has definitions which are equivalent, I must say, in French and English.

Le *petit Robert* en français dit qu'une organisation est une association qui se propose des buts déterminés et ensuite définit le mot association comme étant un groupement de personnes. On retrouve aussi l'expression "groupement de personnes". Donc, grosso modo, une organisation, d'après cette définition, est l'équivalent d'une association qui, à son tour, est l'équivalent d'un groupe ou d'un regroupement.

The point that we want to make is that the word "organization" can have a broader meaning than the one that has been suggested in the senator's letter. We think that that meaning, when it applies to the international field, would include the Economic Summit, for instance. We agree with the senator that the word "organization" should not apply, for instance, to any meeting of two heads of state, or heads of government. On the other hand, we believe that meetings of heads of government or state may be sufficiently formalized or institutionalized to be regarded in international law as organizations.

The senator has used the example of the G-7 Summit, of which Canada is a member. We think that there is a well-organized system of involvement by the member states in the G-7 Summit, a system of designated sherpas, even a system of sous-sherpas, as they are known, and of support staff. These, together with subsidiary meetings of finance ministers or foreign ministers, and of senior civil servants, are as much part of the institution of the summit as the meeting of the seven leaders themselves.

It is always the next host country that is responsible for the organization of the next summit. Although there is no charter or well defined organizations with very precise goals, we regard it in international law as an "international organization".

Let me give another example with which people are probably a little more familiar. I think there is little question that the Commonwealth, and for that matter La Francophonie Summit, is an international organization. The Commonwealth is, in our view, an international organization, but for many years the Commonwealth had no permanent structure, and its purposes have deliberately been very loosely defined.

It is true that a permanent secretariat of the Commonwealth was established in 1965 in London, but it has a separate legal personality. It was decided at the time the Commonwealth secretariat was established that the Commonwealth itself would remain the informal organization it has always been. There is no membership list. There are no statutes which govern it. Nevertheless, despite its lack of formality and the vagueness of its purpose, it is the position of the Department of External Affairs, and I think this is generally accepted, that

[Traduction]

fore, generally speaking, according to this definition, an «organisation» is equivalent to an «association» which in turn, is the same as a «groupe» or «regroupement».

Le *Longman's Dictionary of Contemporary English* renferme la définition suivante: «a group of people with a special purpose, such as a club or business». L'usage du terme «group» revêt une importance certaine, compte tenu de la différence qu'il y aurait entre la version français et la version anglaise.

Le *Random House Dictionary of the English Language* propose la définition suivante: «a group of persons organized for some end or work; association».

L'idée que nous cherchons à faire valoir, c'est que le terme «organisation» peut prendre un sens beaucoup plus large que celui que propose le sénateur dans sa lettre. Nous croyons que ce sens, appliqué au domaine des relations internationales, s'étendrait, par exemple, aux sommets économiques. Nous sommes d'accord avec le sénateur quand il dit que le terme «organisation» ne devrait pas s'appliquer, par exemple, à une réunion entre deux chefs d'État ou deux chefs de gouvernement. Par contre, nous croyons que de telles réunions peuvent être officialisées ou institutionnalisées au point où le droit international les considérerait comme des organisations.

Le sénateur a cité en exemple le sommet des sept grands, dont le Canada fait partie. Nous croyons que la participation des États membres au sommet des sept grands repose sur une structure bien organisée, où intervient un réseau de sherpas, même un réseau de «sous-sherpas», comme on les appelle, et d'employés de soutien. Ces réseaux, avec les réunions connexes des ministres des Finances ou des Affaires étrangères, ainsi que des hauts fonctionnaires, font tout autant partie de l'institution du sommet que la rencontre des sept chefs eux-mêmes.

L'organisation du prochain sommet appartient toujours au pays hôte. Bien qu'il n'existe aucune charte ni aucune organisation bien définie dotée d'objectifs très précis, nous considérons le sommet comme étant une «organisation internationale» en droit international.

Je vais vous donner un autre exemple que les gens connaissent probablement un peu mieux. On ne saurait mettre en doute le fait que le Commonwealth ou encore le sommet des pays de la francophonie constitue une organisation internationale. Le Commonwealth est, à notre avis, une organisation internationale. Par contre, pendant bien des années, le Commonwealth n'avait pas de structure permanente, et ses objectifs n'étaient définis que très largement, à dessein.

Il est vrai qu'un secrétariat permanent du Commonwealth a été établi à Londres en 1965, mais il est doté d'une personnalité juridique distincte. Il a été décidé à ce moment-là que le Commonwealth lui-même demeurerait l'organisation informelle qu'il avait toujours été. Il n'y a aucune liste des membres. Aucun règlement ne le régit. Néanmoins, malgré cette absence de structure formelle et l'imprécision quant à sa raison d'être, nous croyons au ministère des Affaires extérieures, et c'est l'idée généralement admise, que le Commonwealth existe

[Text]

the Commonwealth exists as an international organization and that Canada is a member of that international organization. Privileges and immunities were granted to the 1987 Commonwealth Heads of Government Meeting under the existing act for the meeting that took place here in Canada.

There is possible a broad or a narrow definition in English of "international organization" and of "membership" in such an organization. The department is of the view that the broad definition fits the facts of international practice.

Both official language versions of the bill are equally authentic, as we all know. Counsel for the joint committee favours a narrow interpretation of the English version and finds the French definition significantly different. Our department would, as it has in the past, support the broad interpretation in English and find support for this—not conflict—in the broadness of the French text.

The second issue raised in the letter has to do with experts performing missions for an international organization. The meaning of the phrase "experts performing missions for international organizations" has been discussed in detail by international legal scholars, especially in the context of experts who perform missions for the United Nations. It has been accepted that it is not a term which can usefully be closely defined. In other words, it is designed to refer, and intentionally so, to any number of situations.

I would add that the International Court of Justice advised in the Mazilu advisory opinion of 1989 that the privileges and immunities of an expert performing a mission for the UN are "applicable to persons... to whom a mission has been entrusted by the Organization." In other words, the United Nations decides who its experts are.

The concern expressed in the letter from the senator about the definition of "expert" in the context of specific meetings can be responded to with two points. First, in the context of the domestic law, an order can only grant experts privileges and immunities that are necessary for the independent exercise of their functions. In the final analysis, a Canadian court would decide whether the independent exercise of their function does require a particular privilege or immunity.

Second, at the international level, it is the practice of the department to exchange memoranda of understanding with the UN when it holds meetings in Canada. Those memoranda of understanding define which invitees the organization regards as experts entitled to certain privileges and immunities. The department must be satisfied that the definition is appropriate before the memoranda are signed.

Those are the remarks I prepared, Mr. Chairman. We hope that they answer the points which were raised in the letter of Senator Grimard. As I said at the beginning, this is a matter of the interpretation of certain words in domestic and international law. We are confident that the broad interpretation we have given to words such as "international organization" in the past have passed the test of international obligation.

[Traduction]

en tant qu'organisation internationale et que le Canada fait partie de cette organisation internationale. La réunion des chefs des pays du Commonwealth a permis d'accorder des privilèges et des immunités en vertu de la loi qui a actuellement cours. Cette réunion a eu lieu au Canada.

En anglais, il est possible d'élargir ou de restreindre la définition du terme «organisation internationale» ou du terme «membre» quand il se rapporte à une telle organisation. Le ministère est d'avis que la définition élargie correspond à l'usage en droit international.

Comme nous le savons, la version française et la version anglaise du projet de loi sont tout aussi authentiques l'une que l'autre. Le conseil du Comité mixte préconise une interprétation restrictive de la version anglaise et est d'avis que la version française est considérablement différente. Comme par le passé, notre ministère est en faveur de l'interprétation élargie en anglais et est d'avis que le caractère général du texte français vient confirmer cette interprétation, et non l'inverse.

La deuxième préoccupation que le sénateur soulevait dans sa lettre avait trait aux experts qui remplissent des missions pour le compte d'une organisation internationale. Les juristes spécialisés en droit international se sont penchés longuement sur le sens de cette phrase, surtout dans le contexte de l'Organisation des Nations Unies. Il est admis qu'il serait inutile d'essayer de prêter une définition trop étroite à cette notion. Autrement dit, la phrase renvoie, à dessein, à nombre de situations possibles.

J'ajouterais aussi que la Cour internationale de la justice a établi (avis consultatif, Mazilu 1989) que les privilèges et immunités accordés à un expert accomplissant une mission pour le compte de l'ONU s'appliquent aux personnes à qui l'Organisation a confié une mission. Autrement dit, c'est l'ONU qui décide qui sont les experts.

La préoccupation du sénateur quand à la définition du terme «expert» dans le contexte de réunions précises amène une réponse double. D'abord, dans le contexte du droit national, on ne peut accorder par arrêté ou par décret que les privilèges et immunités nécessaires pour que la personne puisse exercer ses fonctions en toute indépendance. En dernière analyse, il appartiendrait à un tribunal canadien de déterminer si un privilège ou une immunité en particulier est nécessaire à cet égard.

Ensuite, du point de vue international, le ministère a l'habitude d'échanger des protocoles d'entente avec l'ONU quand elle tient des réunions au Canada. Ces protocoles d'entente définissent lesquels des invités l'Organisation considère comme des experts ayant droit à certains privilèges et à certaines immunités. Les autorités du ministère doivent être convaincues que la définition est appropriée avant de signer le protocole d'entente.

Voilà mes observations, Monsieur le président. Nous espérons qu'elles font la lumière sur les points soulevés dans la lettre du sénateur Grimard. Comme je l'ai dit au début, il s'agit de déterminer comment le droit national et le droit international interprètent certains termes. Nous sommes sûrs que l'interprétation large que nous avons prêtée par le passé à certains termes comme «organisation internationale» nous a permis de répondre à nos obligations internationales.

[Text]

Senator Cogger: Mr. Chairman, I might offer a comment. I am also a member of the committee from which this letter emanates from Senator Grimard in his capacity as joint chairman.

While the whole matter was not discussed in detail, what satisfies me, or what may serve to defeat the letter itself, is where the committee points out that it recognizes that the current practice is in conformity with international practice. In other words, the passing invitations which are gently put into question, if you like, are by their own admission in conformity with international practices. It seems to me that the very purpose of the exercise, the very purpose of the bill, is to bring Canada more in line with what happens in the rest of the world.

I do somewhat share Senator Grimard's unhappiness, if not concern, over what appears to be, *prima facie*, a slight difference in the definition. One wishes that they might not be found. I do not suggest it is a fault such that the whole bill should be worthy of rejection. One would wish that legal drafting or legal translation would be somewhat more precise.

The Chairman: Let me ask this question: I gather from the letter that the concerns raised in the letter were raised previously, that they come as no surprise to the department?

Mr. April: That is right.

The Chairman: Consequently, the department, when it drew up the bill, was deliberately turning away from the solutions to the problems that the other committee saw. They knew that at least some people in the other committee had uneasiness and they said, "No, we must go with the language that now appears in the proposed bill, rather than attempt to meet this uneasiness which arises in the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations". Is that correct? You did not go with the present wording simply from inertia or stubbornness?

Mr. April: I hope not. The definition is slightly different from the one in existence in the present act. However, as I explained, there was, and still is, a difference of view between us as to the meaning of "organization" when it comes to international law and practice. When you are on the international plane, I would say that things are much more flexible and informal than they are at the domestic law level.

This is the reason which may underline the so-called difference of views. In other words, certain jurists see things in a certain way, while others from their own point of view may see things in a different way. Basically, we are all working toward the same purpose.

There are a few remarks that the senator makes in his letter that I could pick up on, such as why is the word "intergovernmental" used? For instance, "intergovernmental" is sort of a catch word in international relations. What it means is the opposite of non-governmental. In other words, it is an organization composed of states rather than of—I was going to repeat myself—non-governmental organizations. That is one point.

[Traduction]

Le sénateur Cogger: M. le président, j'aimerais faire une observation. Je fais aussi partie du comité qui est à l'origine de cette lettre du sénateur Grimard, qui est coprésident du comité.

Même si la question n'a pas été débattue dans le détail, ce qui me paraît logique, ou encore ce qui servirait à infirmer l'argumentation de la lettre, c'est que le comité souligne que l'état actuel des choses est conforme à l'usage en droit international. Autrement dit, ce qu'on nous invite subtilement à faire sous forme de question, si vous le voulez, correspond aux coutumes établies sur la scène internationale. Il me semble que l'objet même de l'exercice, l'objet même du projet de loi est de permettre au Canada de se rapprocher de ce qui se fait ailleurs dans le monde.

Je partage le mécontentement, sinon l'inquiétude du sénateur Grimard quant à ce qui semble être, à première vue, une petite différence dans la définition. On voudrait que ces choses ne se produisent pas. Je ne veux pas dire que le projet de loi entier devrait être écarté à cause de cette faute. On voudrait que la rédaction ou la traduction des textes de loi soit un peu plus précise.

Le président: Une question me vient à l'idée. Il me semble que le sénateur Grimard laisse croire que les préoccupations soulevées dans la lettre ont déjà été soulevées par le passé. Personne ne s'en étonnerait donc au ministère.

M. April: C'est juste.

Le président: Au moment de rédiger le projet de loi, le ministère évitait donc délibérément les solutions aux problèmes qu'avait relevés le comité. On savait que certains membres (au moins) de l'autre comité avaient exprimé des réserves, mais on s'est dit: Non, il faut s'en tenir à la formulation qui se trouve actuellement dans le projet de loi, plutôt que d'essayer de tenir compte des préoccupations du Comité mixte d'examen de la réglementation. Est-ce vrai? C'est par inertie ou par entêtement que vous n'avez pas adopté la formulation en question?

M. April: J'espère que non. La définition diffère légèrement de celle qui est donnée dans la loi en cours. Toutefois, comme je l'ai expliqué, nous avons et nous avons toujours une divergence d'opinions quant au sens du terme «organisation» dans le contexte des coutumes internationales et du droit international. À mon avis, les choses sont beaucoup plus souples, beaucoup plus informelles en droit international qu'en droit national.

C'est peut-être là la raison pour laquelle il y aurait des prétendues divergences d'opinions. Autrement dit, certains juristes voient les choses d'une certaine façon. D'autres adoptent un autre point de vue. Essentiellement, toutefois, nous tendons tous vers le même but.

J'aimerais traiter de quelques-unes des observations que le sénateur formule dans sa lettre. Exemple: pourquoi utiliser le qualificatif «intergouvernemental»? Le terme «intergouvernemental» est un mot à la mode dans la sphère des relations internationales. C'est l'antonyme de «non gouvernemental». Autrement dit, c'est une organisation composée d'États plutôt que de — j'allais me répéter — que d'organisations non gouvernementales. Voilà.

[Text]

We wanted this bill to allow the Governor in Council to extend privileges and immunities only to intergovernmental organizations as opposed to non-governmental organizations. I come back to the example of the AKO in Montreal, which is a member of the UN family, which is an inter-governmental organization. IATA, which I could say is AKO's sister organization, is also a non-governmental organization. It is composed of airline companies from around the world that are private concerns. So, the Governor in Council, because of the word "intergovernmental", cannot grant privileges and immunities to IATA.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I ask myself what hangs on the points we are talking about. I am not sure anyone can answer it. It seems to me that two possibilities might occur. First, someone may challenge the implementation of the law in the courts, saying, "You are doing something that you are not allowed to do by the bill."

The second is that the implementation of the bill will be challenged in Senator Grimard's committee, and it will produce a report that would perhaps lead to the suggestion that the department should stop doing whatever it is doing.

What hangs on it? Is that what hangs on it, and do we think those are significant issues? I do not know if the witness can answer that. It seems to me that it really goes to the heart of the matter.

Mr. April: It is an intellectually fascinating question, I admit. What in practice hangs on it is that the senator in his letter suggests it means that an argument could be made to a judge to cancel, or void, if you wish, an order issued by the Governor in Council saying that it is *ultra vires* the legislation. As I said, usually in matters related to international relations, the courts give due weight to an opinion expressed by the Secretary of State for External Affairs. That is a practice; it is not binding. It is a practice in Canadian courts that when a matter of international relations, or external affairs, is raised in the courts, that the associé will issue an opinion, which will be given due weight by the judge. Obviously, in a case like this we would give an interpretation to the words "international organization" which would, as I said earlier, include the G-7 Summit, the Commonwealth, the Francophonie and other similar organizations about which the senator suggests an argument might be made that they do not fit the definition.

Senator Cogger: I just want to point out, and I am not here as an advocate for the ministry, that at the other end in the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations what you see is that this type of attitude goes on forever. Unless there is something absolutely and totally wrong, or an egregious error or something which will presumably be corrected, quite often you see an extended debate between counsel for the committee with counsel for a given department. One guy will say, "I think you should correct this because I believe it would make something clearer". Quite rightly, the department puts forth a different point of view. Both views are put forward for the committee to resolve.

The fact that we find the current wording in the bill, even though there has been previous correspondence with the com-

[Traduction]

Nous voulions que le projet de loi permette au gouverneur en conseil d'accorder les privilèges et immunités uniquement aux organisations intergouvernementales, par opposition aux organisations non gouvernementales. Je reviens à l'exemple de l'AKO à Montréal, organisation intergouvernementale qui fait partie de la famille de l'ONU. L'IATA, qui serait comme une filiale de la même organisation mère, est également une organisation non gouvernementale. Elle se compose de compagnies aériennes privées établies partout au monde. L'usage du qualificatif «intergouvernemental» empêche le gouverneur en conseil d'accorder des privilèges et des immunités à l'IATA.

Le sénateur Roblin: Monsieur Le président, je me demande quel est le véritable enjeu du débat. Je ne suis pas convaincu qu'on puisse trouver réponse à cette question. Deux possibilités me semblent logiques: d'abord, quelqu'un pourrait contester l'application de la loi devant les tribunaux en disant «Vous faites quelque chose que le projet de loi vous interdit de faire.»

Ensuite, l'application du projet de loi serait contestée au sein du comité que préside le sénateur Grimard, et le comité produirait un rapport amenant peut-être l'idée que le ministère devrait arrêter de faire ce qu'il est en train de faire.

Quel est l'enjeu? Est-ce ce que je viens de dire? Ces questions sont-elles importantes? Je ne sais pas si le témoin peut nous donner une réponse. Il me semble qu'il s'agit là du cœur même du débat.

M. April: C'est une question fascinante sur le plan intellectuel, je dois l'admettre. L'idée, en pratique, c'est ce que dit le sénateur dans sa lettre: un juge serait peut-être contraint d'accepter l'argument selon lequel il faudrait annuler un décret pris par le gouverneur en conseil du fait qu'il ne serait pas conforme à la loi. Comme je l'ai dit, dans les questions qui touchent aux relations internationales, les tribunaux apprécient habituellement le point de vue exprimé par le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Voilà l'usage. Ce n'est pas une obligation. Selon l'usage, quand il est question de relations internationales ou d'affaires étrangères, les tribunaux canadiens tiennent compte du point de vue exprimé par un associé. De toute évidence, le cas qui nous occupe nous ferait donner au terme «organisation internationale» une interprétation qui, comme je l'ai dit plus tôt, englobe le sommet des sept grands, le Commonwealth, la francophonie et d'autres organisations semblables, qui ne s'inscriraient pas dans la définition du sénateur.

Le sénateur Cogger: Ce que j'aimerais souligner — et je ne suis pas ici pour défendre le ministère — c'est qu'à l'autre bout, au Comité mixte d'examen de la réglementation, c'est le même sempiternel débat. À moins qu'il y ait une erreur flagrante, une faute qui éclate aux yeux et qui serait présumément à corriger, il y a très souvent un débat prolongé entre le conseil du comité et celui du ministère concerné. Le premier dira: «Je pense que vous devriez apporter une correction ici: les choses seraient plus claires.» Le ministère manifeste, bien légitimement, un autre point de vue. Le comité est alors chargé de trancher.

Si la même formulation se retrouve dans le projet de loi, même si une lettre au comité avait fait ressortir une préoccu-

[Text]

mittee, should not be interpreted as a dismissal out of hand by the department. I think it is par for the course.

Senator Robichaud: Mr. Chairman, I would like the opinion of Mr. April on something. I would like him to compare the chances of this matter going to court with my chances of winning lotto 6/49 with only one ticket.

Mr. April: I think you have answered your own question, senator.

The Chairman: I sense, honourable senators, that you are probably ready for questions on the clauses of the bill.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The bill has 17 clauses and three schedules.

Shall clauses 2 to 17, inclusive, stand part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 1 stand part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall Schedules I to III, inclusive, stand part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill without amendment to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: That would appear to terminate the work of the committee on Bill C-27.

Honourable senators, we have various other items of business. We have an order of reference, being an examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico, and any other related trade developments.

Senator Roblin: Does that include GATT?

The Chairman: I interpret that, Senator Roblin, as including GATT.

Let me say what I think we ought to look at. I am doing it in this way because we started our meeting late.

We had a globalization study in progress in the committee in the previous session. I think it is fair to say that the work that has already been done on globalization prompts various questions, including questions of a policy nature. For example, would further bilateral or multilateral or plural-lateral trade agreements be useful or feasible? Are Canadian labour skills lagging behind those of competing nations, and if so what would be the appropriate policy response?

[Traduction]

pation à ce sujet, il ne faut pas en conclure pour autant que le ministère a écarté l'idée du revers de la main. À mon avis, il n'y a là rien d'anormal.

Le sénateur Robichaud: Monsieur le président, j'aimerais connaître le point de vue de M. April sur une question. J'aimerais qu'il compare les chances que cette question soit portée devant les tribunaux avec les chances que j'aurais de gagner la 6/49 avec un seul billet.

M. April: Je pense que vous avez répondu à votre propre question, M. le sénateur.

Le président: J'ai l'impression, Messieurs les sénateurs, que vous êtes prêts à passer aux questions sur les articles particuliers du projet de loi.

Des sénateurs: Oui.

Le président: Le projet de loi comporte dix-sept articles et trois annexes.

Faut-il adopter les articles 2 à 17, inclusivement?

Des sénateurs: Oui.

Le président: Adopté. L'article 1 doit-il faire partie du projet de loi?

Des sénateurs: Oui.

Le président: Les annexes I à III, inclusivement, doivent-elles faire partie du projet de loi?

Des sénateurs: Oui.

Le président: Le titre doit-il demeurer tel quel?

Des sénateurs: Oui.

Le président: Faut-il adopter le projet de loi?

Des sénateurs: Oui.

Le président: Faut-il présenter le projet de loi sans modification au Sénat?

Des sénateurs: Oui.

Le président: Ce serait donc la fin des travaux du comité sur le projet de loi C-27.

Messieurs les sénateurs, nous avons d'autres points à l'ordre du jour. Nous avons reçu un ordre de renvoi: il s'agit de se pencher sur les négociations relatives à l'accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, ainsi que toute autre question connexe en matière d'échanges commerciaux.

Le sénateur Roblin: Cela comprend le GATT?

Le président: Selon moi, cela comprend le GATT, sénateur Roblin.

Voici les points que nous devrions aborder, à mon avis. Si je le fais ainsi, c'est que la réunion a commencé tard.

Au cours de la dernière séance, le Comité menait une étude sur la mondialisation. Je crois qu'on peut affirmer sans se tromper que le travail qui a déjà été fait sur la mondialisation suscite diverses questions de nature politique. Par exemple, y aurait-il lieu ou serait-il faisable de conclure d'autres accords bilatéraux, multilatéraux ou «plurilatéraux»? Les compétences professionnelles des Canadiens parviennent-elles à suivre celles

[Text]

Why is Canada's R & D output lower than that of other countries? What can be done about it? How does Canada's regulatory regime compare with that of the United States and other competitors? Does the high level of foreign ownership in the Canadian economy make any difference to our trade and our R and D performance? Are internal barriers a significant problem, if we are living in an increasingly globalized world? These and undoubtedly other questions rise and bear upon Canada's viability in this new globalizing economy. I think we ought to go ahead on that front.

There is a second front, and that is what is happening at the GATT. It may well be that if the current GATT negotiations are successful, the Senate will have to deal with implementing legislation. We could prepare ourselves for the possibility that there will be bills implementing the current GATT round. Then, of course, we have the North American free trade agreement proposal which will raise questions concerning agriculture, intellectual property, services, subsidies and trade remedies, all of which might be included in a North American free trade agreement.

So there we have three different fronts: the globalization front, the GATT front, and the North American free trade agreement front. I think our staff should begin to put together a program of hearings by the committee bearing on all three. We can work it out so that it does not become too confusing.

Senator Robichaud: That is quite an order.

The Chairman: That it is, but that is our order of reference.

Senator Robichaud: The comparison between our productivity here in Canada and that of the United States, per person, that item alone could take months and months and months of study.

The Chairman: We will try to call upon people who have done some study on that. We would not be undertaking it as a primary research, ourselves. But we are the only committee of the Senate which has been instructed to look at this whole complex.

Senator Robichaud: I am not suggesting that it is not important. That one to me is very important. And then you said, what can we do about it? I have been told now for a number of years that, compared to the United States, our productivity is about 80 percent. I do not say that it is so, but I have heard it many times.

The Chairman: That is very important. Similarly, I think, Senator Robichaud, you would agree that the discussions at the GATT, specifically on agricultural questions, are very important, too. We shall just have to do our best.

Senator Roblin: Mr. Chairman, this is a very ambitious program. I agree with you that it is up ambit, all right, but I am

[Traduction]

des nations concurrentes, et, en cas contraire, quelle serait la réaction politique appropriée?

Pourquoi la recherche et le développement au Canada donnent-ils des résultats moindres que ceux des autres pays? Que pouvons-nous y faire? Que vaut le régime réglementaire du Canada comparativement à celui des États-Unis ou d'autres nations concurrentes? La part importante de propriété étrangère dans l'économie canadienne influe-t-elle sur notre commerce et sur le rendement de nos activités de recherche et de développement? Les barrières internes sont-elles un problème important dans un contexte de mondialisation de plus en plus grande? Ces questions — et ce ne sont pas les seules — ont une influence sur la viabilité du Canada dans cette nouvelle économie mondiale. Je crois que nous devrions pousser plus loin.

Ce qui se passe avec le GATT nous préoccupe également. Il se pourrait fort bien que, si les négociations actuelles du GATT se révèlent fructueuses, le Sénat devra approuver de nouvelles lois. Nous pouvons nous préparer à la possibilité que de nouveaux projets de loi découleront des négociations actuelles du GATT. Ensuite, évidemment, la proposition d'accord de libre-échange nord-américain suscitera des questions concernant l'agriculture, la propriété intellectuelle, les services, les subventions et les recours commerciaux, toutes questions qui devront être incluses dans un accord de libre-échange nord-américain.

Nous avons donc trois questions majeures: la mondialisation, le GATT et l'accord de libre-échange nord-américain. À mon avis, notre personnel devrait commencer à mettre sur pied un programme d'audiences du comité sur les trois questions. Nous pouvons nous organiser pour que tout cela ne devienne pas trop confus.

Le sénateur Robichaud: C'est tout une commande.

Le président: C'est vrai, mais c'est notre ordre de renvoi.

Le sénateur Robichaud: En ce qui concerne la comparaison entre notre productivité par personne, ici au Canada, et celle des États-Unis, l'étude de cette seule question pourrait prendre des mois.

Le président: Nous essaierons de recourir à des gens qui ont déjà fait des études à ce sujet. Nous n'entreprendrons pas nous mêmes des recherches primaires. Mais nous sommes le seul comité du Sénat chargé de se pencher sur toute ces questions complexes.

Le sénateur Robichaud: Je ne veux pas dire que ce n'est pas important. À mon avis, c'est très important. Mais vous avez demandé ce que nous pouvons y faire? Depuis un certain nombre d'années on me dit que notre productivité représente 80 p. 100 de celle des États-Unis. Je n'affirme pas que ce soit vrai, mais on me l'a souvent dit.

Le président: C'est très important. De même, je crois que vous conviendrez, sénateur Robichaud, que les discussions du GATT sont très importantes elles aussi, particulièrement celles qui concernent l'agriculture. Nous devons tout simplement tenter de faire de notre mieux.

Le sénateur Roblin: M. le Président, il s'agit d'un programme très ambitieux. Je conviens que la portée en est très

[Text]

afraid of being lost in the forest. I am not sure we can zero in and identify discreet projects that will prevent us from getting lost, but I will throw this out for consideration. We had Mr. Porter's book which deals with these questions of globalization and efficiency, et cetera, in a rather concentrated way. That book may provide a basis for us to look at.

Another thing, bearing on what Senator Robichaud said, I have always been curious about the baselines when comparing the economic effectiveness of Americans and Canadians. What are the real baselines? Perhaps that is something we can show some attention to, because unless we know what they are, we are groping in the dark for solutions to perceived problems.

The next thought that I have is probably too far out to be considered, but there is a thing called a prosperity committee wandering around. What are they up to? Is it doing any good? That would not be popular with some of my colleagues, I am sure, but it bothers me. I am not sure whether we can interfere with that in any effective way but I thought it out because it is on the top of my mind. For what it is worth, would it help us to concentrate our attention, if we looked at Porter, at the baselines, and then see from there where to go further?

The Chairman: Those might be good portals of entry into the complex.

Senator Roblin: Going on to your other topics, the GATT is going to be a real stinker, that is for sure. But I hope we would not overlook the North American free trade agreement. We should decide whether or not it is very important for us.

The Chairman: Yes, my sense is that we may have something specific in the GATT area fairly early. We may. It looks as if the North American free trade agreement may be farther down the road. I think there is actually sufficient inter-relationship there so that we could start doing some preliminary work on the North American free trade agreement, dealing with pollution questions and labour questions, for example, and get that going. It could then go on at the same time as we are dealing with much more specific questions relating to the GATT.

Senator Ottenheimer: I do not know if this is very helpful, but if we are to proceed in a logical order that we can all follow, we must solve the question of conceptualization and organization. Another kind of heading could be globalization. Both North American free trade agreements and GATT are aspects of it. It may be possible—I think it is true—that some of the parameters or baselines or matters to be considered are similar, perhaps some are identical. If we can organize it properly, or if the people who advise us can help us to organize it properly, we may be able to deal with some "common denominators" of both topics. This would help us to get into the specifics of each. I am not sure if I conveyed that clearly.

[Traduction]

grande, c'est vrai, et j'ai peur de m'y perdre. Je ne suis pas sûr que nous pouvons trouver et cerner des projets distincts qui nous empêcheront de nous perdre, et j'aimerais que nous portions attention à cela. Nous avons accès à l'ouvrage de M. Porter qui traite de ces questions de mondialisation et d'efficacité, et ainsi de suite, d'une façon assez fouillée. Cet ouvrage peut nous servir de point de départ.

En ce qui concerne la remarque du sénateur Robichaud, j'aimerais mentionner que j'ai toujours voulu savoir sur quoi on se basait pour comparer l'efficacité économique des Américains et des Canadiens. Quelles sont les vraies prémisses? Peut-être devrions-nous y prêter attention, car si nous ignorons ces prémisses, nous chercherons à tâtons des solutions aux problèmes perçus.

L'idée qui me vient ensuite, et elle est probablement trop tirée par les cheveux pour être envisagée, c'est que j'ai connaissance qu'il existe un organisme appelé comité de la prospérité quelque part. Que fait ce comité? Est-il vraiment utile? Cela ne serait pas populaire aux yeux de certains de mes collègues, j'en suis sûr, mais cela me préoccupe. Je ne suis pas sûr que nous pouvons nous en mêler d'une façon qui soit efficace, et j'en parle parce que l'idée m'est venue soudainement. De toute façon, cela nous aiderait-il à concentrer notre attention, si nous consultions l'ouvrage de Porter, sur les prémisses, pour que nous puissions voir où cela nous mène?

Le président: Cela pourra être une bonne façon d'aborder la question.

Le sénateur Roblin: En ce qui concerne les autres sujets que vous avez soulevés, je suis sûr que le GATT se révélera plutôt épineux. Mais j'espère que nous ne négligerons pas l'accord nord-américain, car nous devons établir s'il s'agit ou non d'une chose très importante pour nous.

Le président: Oui, à mon avis, nous aurons à traiter quelque chose de précis en ce qui concerne le GATT très bientôt. Nous le pourrions. Il semble que l'accord de libre-échange nord-américain devra être abordé seulement par la suite. Je crois que certains des éléments de ce dernier accord sont en relation suffisamment étroite pour que nous puissions dès maintenant commencer un travail préliminaire sur l'accord de libre-échange nord-américain, par exemple, des questions relatives à la pollution et au travail, et mettre tout ça en branle. On pourrait ensuite mener cette activité en parallèle avec les questions plus précises ayant trait au GATT lorsque nous y aurons accès.

Le sénateur Ottenheimer: Je ne sais pas si cela est vraiment utile, mais dans une large mesure, si nous voulons avancer de façon logique, selon un ordre que nous pouvons tous suivre, nous devons résoudre la questions de la conceptualisation et de l'organisation. Nous pourrions également aborder en premier lieu la mondialisation. Après tout, l'accord de libre-échange nord-américain et le GATT en sont des aspects. Il se pourrait — et je crois que c'est le cas — que certains des paramètres ou certaines prémisses ou questions que nous devons étudier sont semblables, peut-être même dans certains cas, identiques. Si nous pouvons les organiser adéquatement, ou si les personnes qui nous conseillent peuvent le faire, nous pouvons être en mesure de dégager certains «dénominateurs communs» des

[Text]

The Chairman: I am going to ask Mr. Dobell to come to the table, because an understanding between the Parliamentary Centre, which has been working for us, and the committee is very important. Perhaps he can help us to bring these complicated matters into a sharper focus. Is that acceptable to the committee?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Mr. Dobell, you have heard certain comments around the table. Is there anything that you are prompted to say?

Mr. Peter Dobell, Director, Parliamentary Centre: I was struck particularly by Senator Ottenheimer's suggestion that GATT and, in particular, the North American free trade agreement can be seen as Canadian responses to the consequences of the globalization of the economy. It seems to me that it is wise for the committee to start with the more concrete and to move gradually to the more abstract.

We do have a paper that was prepared for you actually before the end of the last session. Some of you will have read it. I have discussed with the chairman the possibility that this might be sent to some people who have well-developed opinions on the subject and they might then be prompted to respond by coming back to the committee and giving their comments. That would focus it very much on what the committee has already done. But my own preference would be for you to start with some work on NAFTA. It is true that the agreement will not likely be reached for a year but, even if it is not reached, there are developments occurring down there that are going to have very significant consequences for the development of the Canadian economy. So it seems to me that that work would be helpful to you in understanding what is happening through the globalization of the economy.

My view also is that you may want to consider making the visit to Mexico that was planned a year ago, before the GST preoccupied the Senate. I do not think it would be wise to make that visit until you have had some time to familiarize yourselves with what is happening. To me, the most dramatic thing that is happening in North America is the Maquiladora practise in Mexico, just next to the American border. There are Canadian companies, as well as American companies, establishing branch plants there.

Those plants are probably not taking work away from Canada, although some companies are moving down there, but they are probably taking work that would otherwise be placed in Korea or Taiwan or elsewhere. Is that helping Canada to compete internationally, or is that, as many in the labour movement would feel, a threat to Canadian labour? So I think there are some very important issues that could be faced early on.

The Chairman: And what about the GATT?

[Traduction]

deux questions, ce qui nous aidera par la suite à les aborder plus en détail. Je ne suis pas sûr d'être bien clair.

Le président: Je vais demander à M. Dobell de venir à la table, car il est très important que le Centre qui a travaillé pour nous et le comité comprennent bien. Peut-être peut-il nous aider à avoir un aperçu plus juste de ces questions complexes. Le comité est-il d'accord?

Des sénateurs: D'accord.

Le président: Vous avez entendu certains commentaires des membres de l'assemblée. Y a-t-il des commentaires qui vous viennent à l'esprit?

M. Peter Dobell, directeur du Centre parlementaire: J'ai été particulièrement frappé par le commentaire du sénateur Ottenheimer selon lequel le GATT et, en particulier, l'accord de libre-échange nord-américain, peuvent être considérés comme des réactions canadiennes aux conséquences de la mondialisation de l'économie. Il me semble logique que le comité commence par les éléments les plus concrets pour aborder graduellement les plus abstraits.

Nous avons un document qui a été préparé à votre intention, à vrai dire, avant la fin de la dernière séance. Certains d'entre vous l'ont peut-être déjà lu. J'ai discuté avec le président de la possibilité qu'on puisse envoyer ce document à certaines personnes qui ont des opinions bien établies sur le sujet et qui pourraient être incitées à y réagir en venant formuler leurs commentaires devant le comité. Cela permettrait de bien situer ce que le comité a déjà fait. Mais, si je devais exprimer ma préférence, j'aimerais que vous commenciez par travailler sur l'accord de libre-échange nord-américain. Il est vrai que cet accord n'est pas susceptible d'être conclu avant un an, mais en dépit de cela, son évolution est susceptible d'avoir des conséquences très importantes sur la croissance de l'économie canadienne. Il me semble donc que cela pourra vous aider à comprendre ce que la mondialisation de l'économie suppose.

Je crois aussi que vous pourriez envisager de vous rendre au Mexique, comme cela a été prévu il y a un an, soit avant que la TPS ne préoccupe le Sénat. Je ne crois pas qu'il serait sage de faire cette visite avant que vous ayez eu un peu de temps pour vous familiariser avec ce qui se produit. À mon avis, la chose la plus dramatique à se produire en Amérique du Nord est ce qui se passe à Maquiladora, au Mexique, tout près de la frontière américaine. Et il semble que certaines entreprises canadienne établissent des succursales à cet endroit, tout comme les entreprises américaines.

Ce qu'il faut retenir, c'est que ces usines n'enlèvent probablement pas de travail aux Canadiens, même si certaines entreprises déménagent là-bas; mais elles effectuent probablement du travail qui serait autrement confié à la Corée, à Taiwan ou à un autre pays. Cela favorise-t-il la compétitivité du Canada sur le marché international ou est-ce, comme bien de gens du monde syndical semblent le penser, une menace pour les travailleurs canadiens? Comme vous pouvez le voir, certaines questions très importantes sont susceptibles de se manifester très bientôt.

Le président: Et qu'en est-il du GATT?

[Text]

Mr. Dobell: There is a 75-percent chance—that is the kind of figures that I am hearing—that there will be a GATT agreement in the near future, perhaps even by the time that the Senate comes back after the Christmas recess. It is an agreement that could have dramatic consequences for certain elements of the Canadian economy. Some preparatory work should certainly be done on that, particularly if the agreement is reached.

If the agreement is not reached, then, for example, the question of subsidies will come front and centre with the United States once again, because, in effect, that has been postponed until it became clear whether a GATT agreement would be reached.

So my view is that preparatory work should be done both on the free trade agreement and on GATT, with the thought that some meetings might be held when the Senate returns in the new year; that, at the same time—and this is initially an idea of the chairman's—the globalization report should be sent around for comment from some individuals who might subsequently be invited to come and speak to the committee.

Senator Roblin: How about the committee receiving that report as well?

Mr. Dobell: You have read it once already, I know, because you phoned me about it.

Senator Roblin: Oh, I have? I seem to have forgotten all about it. It must be over 60 days ago.

Mr. Dobell: Yes, I remember you distinctly saying, "I have read this report, I find it excellent, and I hope the committee will work on it."

The Chairman: Senator Roblin, it was on the basis of that comment that I have been pressing forward.

Senator Ottenheimer: We have this report to the committee. At what point should we make it available to the Senate?

The Chairman: Senator Ottenheimer, my original suggestion over a year ago was that the staff should do a draft that would then go to the members of the committee. When we felt that the draft was in sufficiently good order, we might send it out to some people and ask them to read it and comment. Then when we had digested anything that had come in, we would select certain witnesses and hear them. At that point we could begin to prepare a report from the committee itself to the Senate. That was the process I had in mind.

Senator Ottenheimer: Using the globalization study and however it might be edited or modified, altered, as a result of hearing witnesses, as the basis of the committee's report?

The Chairman: Yes, exactly, rather than have witnesses come in without a target to criticize. We would have this draft,

[Traduction]

M. Dobell: Il y a trois chances sur quatre — du moins à ce qu'on me dit — qu'un accord du GATT soit conclu très bientôt, peut-être même lorsque le Sénat se réunira après le congé de Noël. Il s'agit d'un accord qui pourrait avoir des conséquences dramatiques sur certains éléments de l'économie canadienne. Certaines activités préparatoires peuvent sûrement être menées à bien sur cette question, particulièrement si l'accord est conclu.

Si l'accord n'est pas conclu, par contre, la questions des subventions se retrouvera encore au centre des débats avec les États-Unis, car, à vrai dire, elle a été reportée jusqu'à ce qu'il soit clair qu'un accord du GATT puisse être conclu.

Alors, à mon avis, le travail préparatoire devrait être fait sur les deux questions, l'accord de libre-échange et le GATT, dans l'optique de la tenue de certaines réunions lorsque le Sénat se réunira à nouveau au début de l'an prochain; et, en même temps — et c'est le président qui a eu cette idée le premier — on pourrait expédier le rapport sur la mondialisation à certaines personnes qui pourraient ensuite être invitées à venir en discuter devant le comité.

Le sénateur Roblin: Le comité pourrait-il, lui aussi, recevoir ce rapport?

M. Dobell: Je sais que vous l'avez déjà lu une fois, parce que vous m'avez téléphoné à ce sujet.

Le sénateur Roblin: Ai-je vraiment fait cela? Il me semble que je n'en ai aucun souvenir. Cela doit faire plus de deux mois.

M. Dobell: Oui, je me souviens bine de vous avoir entendu dire distinctement que vous avez lu ce rapport, que vous l'aviez trouvé excellent et que vous espériez que le comité y travaillerait.

Le président: Sénateur Roblin, c'est sur la foi de ce commentaire que j'ai soulevé la question.

Le sénateur Ottenheimer: Le comité dispose de ce rapport. À quel moment devrait-il être mis à la disposition du Sénat?

Le président: Sénateur Ottenheimer, la suggestion que j'ai faite il y a un an était que le personnel devait en faire une version préliminaire qu'il adresserait ensuite aux membres du comité. Lorsque nous avons eu l'impression que cette version préliminaire pouvait être envoyée, nous aurions pu la faire parvenir à certaines personnes, leur demander de la lire et de la commenter. Ensuite, après avoir pris connaissance des commentaires, nous aurions pu demander à certaines des personnes en question de venir formuler leurs commentaires dans le cadre d'une réunion. Nous aurions alors pu commencer à préparer un rapport du comité lui-même à l'intention du Sénat. C'est ce genre de processus que j'avais à l'esprit.

Le sénateur Ottenheimer: Vous voudriez utiliser l'étude sur la mondialisation comme fondement du rapport du comité, dans la forme qu'il prendrait après avoir été revu et modifié à la suite de l'audition des témoins?

Le président: Oui, exactement. Cette mesure serait préférable à la convocation de témoins qui viendraient formuler leurs commentaires sans avoir une question précise à critiquer. Nous

[Text]

and ask, "Now what do you think?" And they would improve our draft for us.

Mr. Dobell: I think the word would be "amplify".

Senator Ottenheimer: You are suggesting it cannot be improved?

Mr. Dobell: Well, if Senator Roblin remembers reading it, one of the things about this report is that it is a compendium of pieces of information, most of which you know. What is significant about it is putting it all together. The consequences of the assembly of it all is what is striking. I do not think anyone will challenge any of the components, but I think they will probably say that, you have not taken it as far as you should.

Senator Ottenheimer: And by that you mean making inferences and recommendations as a result of a study of this compendium.

Mr. Dobell: That is right.

The Chairman: As chairman, I think I detect a consensus on what the committee wants to do, bearing in mind, of course, Senator Robichaud's warning that this is an awfully big pile of logs that we are undertaking to saw.

Senator Kinsella: I have not received a copy of that report. No doubt it is because I am a new member to this committee.

Senator Robichaud: I am in the same boat.

Senator Kinsella: Maybe all members could get a copy.

I think, Mr. Chairman, that you have some consensus. What, Mr. Dobell has said, building on Senator Ottenheimer's comments, makes excellent sense, and it allows us the flexibility to change tack as things develop. I just might add that my concern is with the non-conclusion of the GATT talks. I am watching the 25-percent chance and I think we have some serious concern there.

Mr. Dobell: That is also a matter you will want to look at if it happens.

Senator Cogger: I also wish to receive a copy of the report.

The Chairman: Yes, there is no problem there.

Could we go on now to the application for budget authorization? I believe you have a proposal where we ask for the balance for this year of some \$46,500. You have an explanation of the cost elements.

Senator Roblin: Mr. Chairman, on page 2 you show this amount of \$46,560. Is that the total budget for 1991-92?

The Chairman: I believe so. Senator Ottenheimer, did you spend money last spring? I think not.

[Traduction]

aurions cette version préliminaire et pourrions leur demander ce qu'ils en pensent. Ils pourraient ainsi l'améliorer.

M. Dobell: Je pense qu'il faudrait dire l'«amplifier».

Le sénateur Ottenheimer: Laissez vous entendre qu'on ne peut l'améliorer?

M. Dobell: Eh bien, si le sénateur Roblin se rappelle l'avoir lu, l'une des caractéristiques de ce rapport est qu'il réunit diverses informations connues de la plupart d'entre vous. Ce qui est important, c'est qu'il les ait réunies. Les conséquences de cet «assemblage» sont tout à fait éloquentes. À mon avis, personne ne peut remettre en question l'une ou l'autre de ses composantes, mais je crois qu'ils diront probablement que la question n'a pas été poussée aussi loin qu'elle l'aurait dû.

Le sénateur Ottenheimer: Par là, vous voulez dire qu'on devrait tirer des conclusions et formuler des recommandations à la suite de l'étude de ce rapport.

M. Dobell: C'est cela.

Le président: En tant que président, je puis dégager un consensus quant à ce que le comité peut faire, compte tenu évidemment, de la mise en garde du sénateur Robichaud, selon qui nous avons énormément de pain sur la planche.

Le sénateur Kinsella: Je n'ai pas reçu d'exemplaire de ce rapport. C'est sans doute parce que je suis un nouveau venu au comité.

Le sénateur Robichaud: C'est aussi mon cas.

Le sénateur Kinsella: Peut-être pourrait-on remettre un exemplaire à tous les membres.

Je crois, Monsieur le président, que vous pouvez effectivement dégager un consensus. Ce qui serait excellent de l'avis de M. Dobell et à la suite des commentaires du sénateur Ottenheimer, et cela nous accorde la souplesse voulue pour nous adapter à l'évolution de la situation. J'aimerais simplement ajouter que je me préoccupe du fait que les pourparlers du GATT pourraient ne pas mener à un accord. Je parle de l'autre chance sur quatre, et celle-là est source de très grande préoccupation.

M. Dobell: Et il s'agit également d'un sujet qu'il nous faudra étudier, le cas échéant.

Le sénateur Cogger: J'aimerais également recevoir un exemplaire du rapport.

Le président: Oui, je n'y vois pas de problème.

Pourrions-nous maintenant passer à la demande de budget? Je crois que vous avez une proposition dans laquelle nous demandons un solde pour cette année, ce qui représente quelque 46 500 \$. Vous avez une explication de certains éléments de coût.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, à la page 2, figure un montant de 46 560 \$. S'agit-il du budget total pour 1991-1992?

Le président: Je le crois. À moins que — sénateur Ottenheimer, avez-vous dépensé de l'argent le printemps dernier? Je ne crois pas.

[Text]

Senator Ottenheimer: No, we only had one meeting, and the witness was internal, it was a government witness.

The Chairman: So the total budget for 1991-92 would be \$46,560.

Senator Roblin: Do you start your budget on April 1 or at the beginning of the session?

Senator Ottenheimer: On April 1.

Senator Roblin: If it was April 1, there may have been some expenditures under the last session. There were certainly none under the new session.

The Chairman: It will be way down and that will be why.

Senator Kinsella: I beg your indulgence. How is the controlling feature built into these expenditures? Secondly, what is the auditing mechanism to review these expenditures? At some stage, Mr. Chairman, I take it that you will have to sign something that says this was expended. What safeguard is provided to the committee or the chairman?

The Chairman: The big item, as anyone can see, is the item for counsellor, principal advisor, advisor, secretarial and word processing. The check that I have there is a comparison between what we are billed on the one hand and my estimate of the amount of work that has been done, to my knowledge. So I see how the two match. I ask, is this accurate? Is this a fair representation? Why is this high? Why is this low? And then I get an explanation.

The smaller items are generally very specific: telephone, telegrams. The question of audit comes up in the larger items. The answer is that before I sign the authorization for payment, I have to be satisfied.

Senator Roblin: There is no item for travel in this budget. You are not intending to go any place over the next year?

The Chairman: The point was made that, under the Rules of the Senate, we would have to apply for the authorization to travel and, when we do so, we apply for the money.

Senator Cogger: That was a rather lengthy discussion.

Senator Ottenheimer: A question to follow on Senator Kinsella's: now that the Senate's expenditures are audited by the Auditor General, I assume that includes the committees of the Senate? I assume, if he audits the Senate, he must have the authority to audit the committees of the Senate.

Mr. Dobell: The only thing I could add is that at the Parliamentary Centre every member of the staff keeps a detailed timesheet, and that is available for the chairman to look at any time. We would not undertake any work without first asking if he wants the work done. And as you will see, the number of hours provided is relatively low, and they are maximum. They

[Traduction]

Le sénateur Ottenheimer: Non, nous n'avons eu qu'une seule réunion, et le témoin provenait de l'interne, c'était un témoin du gouvernement.

Le président: Le budget total de 1991-1992 serait donc de 46 560 \$?

Le sénateur Roblin: Le budget commence-t-il le 1^{er} avril ou au début de la session?

Le sénateur Ottenheimer: Le 1^{er} avril.

Le sénateur Roblin: Si c'est le 1^{er} avril, certaines dépenses peuvent avoir été faites à la session précédente. Il n'y en a certainement pas eu au cours de la nouvelle session.

Le président: Il sera fortement réduit et ce sera pour cette raison.

Le sénateur Kinsella: Je demande votre indulgence. De quelles mesures de contrôle se sert-on pour ces dépenses? Ensuite, quels mécanismes de vérification permettent un examen de ces dépenses? Je crois, Monsieur le président, qu'à une certaine étape, vous devez signer un document quelconque qui fait état de ces dépenses. Quelle garantie s'offre au Comité ou au président?

Le président: Le gros poste budgétaire, comme tout le monde peut le constater, concerne le conseil, le conseiller principal, le conseiller, les frais de secrétariat et de traitement de texte. Et ce que j'ai là est une comparaison entre ce qui est facturé, d'une part, et mon évaluation du travail qui a été fait, au meilleur de ma connaissance, d'autre part. Alors je regarde comment se comparent les deux catégories. Vous savez, je me suis posé les questions suivantes: est-ce exact? Est-ce une juste représentation? Pourquoi ce chiffre est-il élevé? Pourquoi ce chiffre est-il faible? Et ensuite, j'obtiens une explication.

En ce qui concerne les postes moins importants, il s'agit généralement de dépenses très spécifiques, comptes de téléphone et de télégramme. La vérification se fait sur les postes plus importants, et la réponse est que je dois être convaincu avant de signer une autorisation de paiement.

Le sénateur Roblin: Ce budget ne comprend aucun poste pour les frais de déplacement. Est-ce à dire que vous n'avez pas l'intention de vous déplacer au cours de la prochaine année?

Le président: Il a déjà été précisé que, en vertu du Règlement du Sénat, nous devons déposer une demande d'autorisation de voyage et, par le fait même, une demande pour les fonds nécessaires.

Le sénateur Cogger: Cette discussion avait été plutôt longue.

Le sénateur Ottenheimer: Pour faire suite à ce que disait le sénateur Kinsella, je présume que, maintenant que les dépenses du Sénat sont vérifiées par le Vérificateur général, celles des comités du Sénat le sont aussi? Je présume que si le Sénat fait l'objet de sa vérification, il doit avoir le pouvoir de vérifier les comités du Sénat.

M. Dobell: Tout ce que pourrais ajouter, c'est que, au Centre parlementaire, les membres du personnel tiennent un horaire détaillé qui est à la disposition du président en tout temps. Jamais nous n'entreprendrions un travail sans d'abord lui demander s'il désire qu'il soit fait. Et comme vous le constaterez, le nombre d'heures inscrit est relativement faible, et il

[Text]

are not actually budgets, they are maximums that can be charged.

The Chairman: Is the application for budget approved? Agreed?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We have some other business. First, I will pick up the matter of the Caribbean visitors. On Thursday of this week, there is coming to Ottawa a group of persons from Caribbean countries. Evidently our sister committee in the other place is not able to receive them. It is a very good group: Members of the Independent West Indian Commission, whose chairman is Sir Shridath Ramphal; Mr. Leonard Archer, former President of the Caribbean Congress of Labour; Mr. William Demas, Governor, Central Bank of Trinidad and Tobago; Professor Rex Nettleford, Pro-Vice Chancellor of the University of West Indies and so on. From their viewpoint, the best time to meet is 4 p.m. on Thursday of this week.

I have spoken to several members of the committee. I wish I had had an opportunity to talk to more. I formed the view that the members of the committee, severally, wish to make themselves available to meet these people. As I understand it, some of these Caribbean countries see Europe 1992 shaping up. They see the North American free trade agreement as a possibility, and they are beginning to wonder about their future place in this globalized world.

Senator Ottenheimer: How does GATT affect that?

The Chairman: Indeed. They want a conversation.

I gather that we will sit on Thursday. This question is raised: Should we have a committee meeting with translation and reporting services, or would it be more useful simply to book a room and meet with these people from the Caribbean countries, although it would not be a formal meeting of the committee? My inclination is in favour of that technique.

Senator Ottenheimer: That technique is preferable, because it does not immediately deal with the matter before the committee. A large number of people are coming, and it could be very scattered. I am thinking of the mechanics of this. Would you chair the meeting, and would these individuals have a presentation and would we have an opportunity to ask questions or make comments?

The Chairman: That is my expectation, although I must say that an agenda has not been worked out.

Senator Ottenheimer: It represents a broad spectrum of activities.

The Chairman: Yes.

Senator Robichaud: They probably have documentation, and we would be asking questions based on that documentation.

Senator Roblin: I wonder how they feel about their experience with the U.S.-Caribbean trade mission?

[Traduction]

s'agit là d'un maximum. Ce ne sont pas de véritables budgets, il s'agit de montants maximums qui peuvent être comptés.

Le président: La demande de budget est-elle approuvée? Acceptée?

Des sénateurs: D'accord.

Le président: Nous avons d'autres affaires. Tout d'abord, j'aimerais soulever la question des visiteurs antillais. Jeudi prochain, un groupe de personnes des pays antillais viennent à Ottawa. Il semble que notre comité homologue ne soit pas en mesure de les recevoir. Il s'agit d'un très bon groupe: il comprend des membres de l'Independent West Indian Commission, dont le président est Sir Shridath Ramphal, M. Leonard Archer, ancien président du Caribbean Congress of Labour, M. William Demas, gouverneur de la Central Bank of Trinidad and Tobago, le Professeur Rex Nettleford, Vice-chancelier suppléant l'University of West Indies, et ainsi de suite. À leur avis, le meilleur moment pour les rencontrer serait à 16 h, jeudi prochain.

J'ai discuté avec plusieurs membres du comité. J'aurais aimé avoir l'occasion de parler à un plus grand nombre d'entre eux. À mon avis, les membres du comité désirent individuellement avoir l'occasion de rencontrer ces gens. D'après ce que je comprends, certains des pays antillais voient Europe 1992 prendre forme. Ils constatent que l'accord nord-américain de libre-échange pourrait se concrétiser, et ils commencent à s'interroger au sujet de leur avenir et de la place qu'ils occuperont dans ce marché mondial.

Le sénateur Ottenheimer: Comment le GATT influe-t-il sur cette situation?

Le président: Justement. Ils désirent qu'une conversation ait lieu.

J'imagine que nous siégerons jeudi. Une question se pose. Devrions-nous tenir une réunion du comité avec transcription et traduction, ou serait-il plus utile de réserver une salle et de tenir une réunion, même s'il ne s'agit pas d'une réunion officielle du comité? Pour ma part, j'opterais pour cette solution.

Le sénateur Ottenheimer: Cette solution s'est préférable, du fait que la question ne sera pas immédiatement traitée devant le Comité. Un grand nombre de gens doivent venir, et ils pourraient être très éparpillés. Je m'attache à la logistique de tout le processus. Ces personnes présenteront-elles un exposé, la réunion sera-t-elle présidée par vous, et aurons-nous l'occasion de poser des questions ou de formuler des observations?

Le président: C'est ce à quoi je m'attends, mais je dois dire qu'on n'a pas encore dressé un ordre du jour.

Le sénateur Ottenheimer: Cela représente une vaste gamme d'activités.

Le président: Oui.

Le sénateur Robichaud: Ils auront probablement avec eux de la documentation, et en nous fondant sur cette documentation nous pourrions poser des questions.

Le sénateur Roblin: Je me demande ce qu'ils ont pensé de leur expérience avec la mission commerciale États-Unis-Antilles?

[Text]

Mr. Dobell: They are going to Washington as well as coming to Ottawa.

Senator Ottenheimer: Before coming here?

Mr. Dobell: One of the facts that struck me is that apart from Mr. Ramphal, who has been here and appeared before a joint committee when he was Secretary General of the Commonwealth, three of the participants—Alistair McIntyre, William Demas and Rex Nettleford—were witnesses before this committee when John Aird was chairman and the committee was looking at the question of Canadian relations with the Caribbean in 1971. In other words, when we were looking for the best possible witnesses that we could find from the Caribbean, three of the witnesses who are coming were among that group.

The Chairman: They will be even better now than they were then. Everyone knows that as you get older you get wiser.

Senator Roblin: Oh, that's it!

The Chairman: I gather that the committee is agreeable, and the hour is 4 p.m. on Thursday. I know Senator Macquarrie wishes to be here, and it may well be that there are other senators not on the committee who wish to attend. I will try to find some way of informing them.

Senator Robichaud: Can we ask for permission to sit while the Senate is in session?

The Chairman: I was planning to do that. It is a very good suggestion.

Senator Robichaud: We cannot keep the witnesses waiting like we did this afternoon.

The Chairman: Agreed. We will hear more about that.

We have another item of business under "Other Matters." As senators know, there has been discussion about a subcommittee to deal with defence and security. The way this was dealt with some years ago was that the Senate authorized the enlargement of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs so as to accommodate senators who would be on a defence committee. That took place in the Senate on March 14, 1980. There was a motion that the membership of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be increased, and then there was a motion that the Foreign Affairs Committee be authorized to hear evidence on national defence and to consider matters relating thereto. Both those questions were resolved in the affirmative.

What I now propose is that we seek an enlargement of our membership. This is the proposed motion:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national defence and security concerns;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(h) be suspended in relation thereto;

[Traduction]

M. Dobell: Ils doivent se rendre à Washington en plus de venir à Ottawa.

Le sénateur Ottenheimer: Avant de venir ici?

M. Dobell: Un des faits qui me frappe, c'est qu'en plus de M. Ramphal, qui est déjà venu ici et a comparu devant un comité mixte lorsqu'il était secrétaire général du Commonwealth, trois des participants, soit Alistair McIntyre, William Demas et Rex Nettleford ont comparu comme témoins devant notre comité quand John Aird était président et que notre comité se penchait sur la question des relations entre le Canada et les Antilles en 1971. En d'autres termes, nous cherchions les meilleurs témoins possibles provenant des Antilles, et trois des témoins qui se présenteront devant nous font partie de ce groupe.

Le président: Ils seront encore meilleurs maintenant qu'ils ne l'étaient alors. Chacun sait que la sagesse vient avec l'âge.

Le sénateur Roblin: Oh voilà!

Le président: J'en déduis que le comité est d'accord et que nous fixerons la réunion à 16 h, jeudi. Je sais que le sénateur Macquarrie désire être présent, et il est possible que d'autres sénateurs qui ne siègent pas au comité désirent assister à la réunion. J'essaierai de trouver une façon de les en informer.

Le sénateur Robichaud: Pouvons-nous demander la permission de tenir la réunion pendant que le Sénat siège?

Le président: Je prévoyais le faire. C'est une très bonne suggestion.

Le sénateur Robichaud: Nous ne pouvons faire attendre les témoins comme nous l'avons fait cet après-midi.

Le président: D'accord. Nous en entendrons parler davantage.

Nous devons nous attacher à un autre point de l'ordre du jour, sous «Autres affaires». Comme les sénateurs le savent, on a discuté d'un sous-comité qui sera chargé de la défense et de la sécurité. Il y a quelques années, la façon dont le Sénat a réglé la question est la suivante: il a autorisé un accroissement du nombre de membres du comité sénatorial permanent des affaires étrangères de façon à regrouper un certain nombre de sénateurs qui siègeraient à un comité de la défense. Cela s'est produit au Sénat le 14 mars 1980. Une motion visait à faire accroître le nombre de membres du comité sénatorial permanent des affaires étrangères, et ensuite une autre portait que le comité des affaires étrangères devait être autorisé à entendre des témoignages sur des questions liées à la défense nationale et à étudier ces questions. Les deux motions ont été adoptées.

Maintenant, je propose que nous cherchions à accroître le nombre de nos membres. Voici la motion que je propose:

Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages sur des questions liées à la défense nationale et à la sécurité, à étudier ces questions et à faire rapport à ce sujet;

Que le nombre de membres du comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit porté à vingt (20) membres et que la règle 87(1)h) ne s'applique pas en l'occurrence;

[Text]

What would happen is that the committee would be enlarged, the committee as a whole would be given this new reference, and we would then hive it off to a subcommittee of this committee.

Senator Roblin: What is Rule 87(1)(h), if I may ask?

Senator Robichaud: The number of members on the committee. I am not sure, but I would presume that is what it is.

The Chairman: It defines the size of the committee. It says:

The Senate Committee on Foreign Affairs, composed of twelve, four of whom shall constitute a quorum, to which shall be referred, if there is a motion to that effect, bills, messages, petitions, inquiries, papers and other matters relating to foreign and commonwealth relations generally, including:

Then it goes on to detail certain specifics. We are asking the Senate to go beyond the number established in the Standing Orders.

Senator Kinsella: What rule of the *Rules of the Senate* determines that a subcommittee of a standing committee can only be composed of members of the standing committee of which it is a subcommittee?

The Chairman: Pardon?

Senator Kinsella: I will put it another way.

The Chairman: I understand.

Senator Kinsella: Can a subcommittee be composed of non-members of a standing committee?

The Chairman: My understanding is that it cannot. That subcommittee would report to this committee, and this committee in turn would make the report on defence and security concerns to the Senate.

Senator Ottenheimer: As I recall, Senator Hicks was the last chairman of the subcommittee on national defence. It made its own report.

Mr. Dobell: It was not a subcommittee.

Senator Roblin: It started out as a subcommittee, and then it became a special select committee whose light expired when it made the report.

Senator Ottenheimer: I understand.

Senator Roblin: That is another way of doing it. Suit yourself.

The Chairman: We might run into difficulty if we seek to get permission to establish a special select committee. In certain quarters, there is a resistance to the multiplication of such committees.

Senator Ottenheimer: By way of interest, I was in Europe last week. I spent a short bit of time in Lahr, West Germany. Quite by accident, I was in the company of two high-ranking officers, both brigadier generals. I will not name them. They asked, "When will the Senate do its work on national defence

[Traduction]

Si le nombre de membres du comité était accru, le nouveau mandat serait confié au comité dans son ensemble, et nous le confierions ensuite à un sous-comité.

Le sénateur Roblin: Si je puis me permettre, qu'est-ce que la règle 87(1)h)?

Le sénateur Robichaud: Le nombre de membres pouvant siéger au comité. Je ne suis pas sûr, mais je présume que c'est ce dont il s'agit.

Le président: Elle définit la taille du comité. Elle se lit comme suit:

Le Comité sénatorial des affaires étrangères, composé de douze membres, dont quatre constituent un quorum, auquel sont renvoyés, s'il y a motion à cet effet, les projets de loi, messages, pétitions, interpellations, documents et autres matières concernant les relations étrangères et les relations avec le Commonwealth en général, y compris:

Ensuite, elle précise certains détails. Nous demandons au Sénat de déroger au nombre prescrit dans le Règlement.

Le sénateur Kinsella: Quelle règle du Règlement du Sénat détermine qu'un sous-comité d'un comité permanent ne peut être composé que de membres du comité permanent auquel il est rattaché?

Le président: Je vous demande pardon?

Le sénateur Kinsella: Je vais reformuler ma question.

Le président: Je comprends.

Le sénateur Kinsella: Est-ce qu'un sous-comité peut être composé de non-membres d'un comité permanent?

Le président: Je crois comprendre que cela n'est pas possible. Le sous-comité serait comptable à notre comité qui, à son tour, présenterait un rapport sur la défense et la sécurité au Sénat.

Le sénateur Ottenheimer: Je crois me rappeler que le sénateur Hicks a été le dernier président du sous-comité de la défense nationale. Ce sous-comité a présenté son propre rapport.

M. Dobell: Il ne s'agissait pas d'un sous-comité.

Le sénateur Roblin: Au début, il s'agissait d'un sous-comité, et par la suite il est devenu un comité particulier du Sénat qui a été dissous après la présentation de son rapport.

Le sénateur Ottenheimer: Je comprends.

Le sénateur Roblin: C'est une autre façon de faire. Comme il vous plaira.

Le président: Nous pouvons faire face à certaines difficultés si nous demandons la permission de créer un comité particulier du Sénat. Dans certains milieux, d'aucuns s'opposent à la prolifération de comités de ce genre.

Le sénateur Ottenheimer: Il peut vous intéresser de savoir que j'étais en Europe la semaine dernière. J'ai passé un peu de temps à Lahr, en Allemagne de l'Ouest. Bien par accident, je me suis retrouvé en compagnie de deux officiers de haut rang, deux brigadiers généraux. Je ne les nommerai pas. Ils m'ont

[Text]

again?" I was very surprised that they were keenly interested in this. They thought that the report was excellent, and they went on to elaborate that Canada's Armed Forces are changing, and their evolving role needs to be studied and identified. They were very keen on the resurrection of some forum similar to the one that Senator Hicks chaired.

Senator Roblin: I may be fussing a little bit, but I wonder whether we should make an arrangement that we go back to our 12 members when the report of the subcommittee is being dealt with? Maybe you can face that when you get there. It seems to me, March 31—we will not do much before Christmas.

The Chairman: It is 1993.

Senator Roblin: Oh, sorry. Now I see. I will not be around for that.

Senator Cogger: It seems to me, under the *Rules of the Senate*, that you do not need a special reference to look into national defence. It falls squarely within the jurisdiction of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs. Security is another matter that does not appear to be covered by any of the committees and would require special reference by the Senate to the committee. That is a procedural point.

I wish to draw the attention of the chairman to one matter. Once you begin to get into security, what does that involve? Will we have CSIS jumping all over us? I do not want to get into the spy business.

The Chairman: I do not think that is what the word "security" means in this context. I am reminded of the earlier discussion. I think it means Canada's international—

Senator Cogger: Safety.

The Chairman: Yes.

Senator Cogger: Not security.

Mr. Dobell: It is meant, also, to try to comprehend "peace-keeping," for example.

Senator Cogger: If that is the case, the motion might be better worded to clarify that point. When you say "security concerns," to me that means whatever is the scope of CSIS. Security and intelligence is understood by me as encompassing that entire field, in this country.

The Chairman: And international security goals?

Mr. Dobell: Just international security.

The Chairman: Relating to national defence and international security?

Senator Ottenheimer: And the role of the Canadian Armed Forces.

[Traduction]

demandé quand le Sénat reprendrait ses travaux sur la défense nationale. J'ai été fort surpris de constater qu'ils soient à ce point intéressés par cette question. Ils estimaient que le rapport était excellent, et ont commencé à expliquer que les Forces armées canadiennes étaient en train de changer, et que leur rôle, en pleine évolution, devait être étudié et précisé. Ils souhaitaient ardemment voir renaître une autre tribune semblable à celle que présidait le sénateur Hicks.

Le sénateur Roblin: Il est possible que je m'en fasse pour rien, mais je me demande si nous devrions prévoir que le nombre de membres de notre comité reviendra à 12 une fois que le sous-comité aura déposé son rapport. Peut-être devrions-nous attendre d'en être rendus là pour nous pencher sur cette question. Il me semble que — le 31 mars — nous ne ferons pas grand chose avant Noël.

Le président: Il s'agit de 1993.

Le sénateur Roblin: Ah, pardon. Maintenant je vois. Je ne serai pas là pour ça.

Le sénateur Cogger: Il me semble qu'en vertu du Règlement du Sénat il n'est pas nécessaire d'obtenir un mandat spécial pour se pencher sur la défense nationale. Cette question relève nettement de la compétence du comité sénatorial permanent des Affaires étrangères. La sécurité est une autre question qui ne semble pas être abordée par un autre comité et qui exigerait qu'un mandat particulier soit confié par le Sénat à notre comité. Il s'agit là d'une question de procédure.

Je désire attirer l'attention du président sur une question. Une fois que vous commencez à vous attacher à la sécurité, qu'est-ce que ça suppose? Est-ce que le Service canadien du renseignement de sécurité va nous tomber dessus? Je ne veux pas commencer à m'occuper d'espionnage.

Le président: Je ne crois pas que c'est ce que signifie le terme «sécurité» dans le contexte. Ça me rappelle la discussion que nous avons eue plus tôt. Je crois que le terme se réfère à la

Le sénateur Cogger: Sûreté.

Le président: Oui.

Le sénateur Cogger: Et non pas sécurité.

M. Dobell: Cela veut également dire qu'il faut essayer de comprendre le «maintien de la paix», par exemple.

Le sénateur Cogger: Si tel est le cas, il conviendrait de reformuler la motion pour préciser cet aspect. Lorsque vous parlez de «questions relatives à la sécurité», à mes yeux, cela désigne toute question qui relève de la compétence du Service canadien du renseignement de sécurité. À mes yeux, sécurité et renseignement englobent toutes ces questions, dans notre pays.

Le président: Et les objectifs liés à la sécurité internationale?

M. Dobell: Seulement la sécurité internationale.

Le président: Questions relatives à la défense nationale et à la sécurité internationale?

Le sénateur Ottenheimer: Et au rôle des Forces armées canadiennes.

[Text]

Senator Cogger: Whatever the word is—I think I would know what to say in French—to remove it away from intelligence gathering.

Senator Roblin: Senator Ottenheimer's idea of tying the concept into the Canadian armed services is a good one.

The Chairman: If we were to reverse the order of the words, "relating to national security and defence," would that do it?

Senator Cogger: Yes.

The Chairman: We do need the authorization of the Senate, Senator Cogger, because although the committee is set up—it says, "If there is a motion to that effect." So we are a stall to which horses may be sent, but they must be sent.

Senator Ottenheimer: Assuming that the titles or particular designations of a subcommittee are not necessarily all that important, is there something to be said about specifically identifying the role of the Canadian Armed Forces? That role is obviously related to national defence and security. It might be related to things which are not immediately evident under national defence and security. If a changing role for Canada's Armed Forces appears to be taking place, perhaps it is not assumed under the traditional concept of national defence and security; and, perhaps it is. I do not know.

The Chairman: How would this be: "Relating to national security and defence and the future role of Canada's Armed Forces"?

Senator Ottenheimer: Yes.

Senator Cogger: Is it your intent, senator, that the committee increase its membership and then create a subcommittee, it being understood that members serving on the subcommittee would be different from members serving on the other committee?

The Chairman: Yes, that is my understanding of how it would be done.

Senator Ottenheimer: It would be possible for a person on this committee, who was interested, to be on the subcommittee?

The Chairman: Yes.

Mr. Dobell: The reason for adding the numbers is that the subcommittee cannot be more than half the size of the full committee.

Senator Cogger: What you are saying is that assuming there was enough interest within the committee, you could go to a less than full complement of members and have maybe eight to ten members on the subcommittee.

The Chairman: I think we need the extra members, bearing in mind what Senator Robichaud said earlier about how big the trade in the globalization log pile is. This committee does

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Quel que soit le terme — pour faire en sorte que l'expression ne semble plus se référer au renseignement.

Le sénateur Roblin: L'idée du sénateur Ottenheimer de relier le concept aux Forces armées canadiennes me semble judicieuse.

Le président: Que diriez-vous de renverser l'ordre des mots: «Questions relatives à la sécurité nationale et à la défense»? Cela permettrait-il de dissiper l'ambiguïté?

Le sénateur Cogger: Oui.

Le président: Nous avons besoin de l'autorisation du Sénat, sénateur Cogger, parce que même si le comité est dûment constitué, le Règlement prescrit: «s'il y a une motion à cet effet». Ainsi donc, nous sommes le comité tout indiqué pour étudier cette question, mais cette question doit nous être adressée.

Le sénateur Ottenheimer: Si l'on pose en hypothèse que le titre ou la désignation particulière d'un sous-comité ne revêt pas nécessairement une grande importance, n'y aurait-il pas lieu de préciser spécifiquement le rôle des Forces armées canadiennes? Ce rôle est manifestement lié à la défense nationale et à la sécurité. Il peut être lié à des questions qui ne relèvent pas manifestement de la défense nationale et de la sécurité. Si le rôle de nos Forces armées semble être en pleine mutation, peut-être qu'il ne s'inscrit pas dans le concept traditionnel de défense nationale et de sécurité, et peut-être est-ce le cas? Je ne sais pas.

Le président: Que diriez-vous de formuler le passage ainsi: «Questions relatives à la sécurité nationale et à la défense et au rôle futur des Forces armées canadiennes»?

Le sénateur Ottenheimer: Oui.

Le sénateur Cogger: Avez-vous l'intention, Sénateur, de faire en sorte que le comité accroisse son nombre de membres et créé ensuite un sous-comité, étant bien entendu que les membres du sous-comité seraient différents des membres qui siègent à l'autre comité?

Le président: Oui, c'est ainsi que nous procéderions.

Le sénateur Ottenheimer: Serait-il possible pour un membre du comité, qui est intéressé, de siéger au sous-comité?

Le président: Oui.

M. Dobell: La raison pour laquelle nous précisons le nombre de membres est que le sous-comité ne peut compter plus que la moitié du nombre de membres du comité complet.

Le sénateur Cogger: Ce que vous dites, c'est que si on pose en hypothèse qu'un nombre suffisant de membres du comité étaient intéressés, vous préféreriez que l'effectif du comité soit réduit et que, peut-être, de huit à dix membres siègent au sous-comité?

Le président: Je crois que nous avons besoin des membres supplémentaires, compte tenu de ce que le sénateur Robichaud a dit plus tôt au sujet de l'importance des échanges commerciaux dans la mondialisation des marchés. Notre comité ne

[Text]

not want to take on national security and defence and the future role of Canada's Armed Forces.

Senator Bosa: How many senators will be on this committee?

The Chairman: I cannot say, but I can say to you that those who are advocating it have carried it to a point where it seems almost certain to carry in the Senate.

Senator Bosa: It is fine and dandy to establish a subcommittee, provided there are enough interested people to follow through.

The Chairman: I think there will be.

Honourable senators, I want to make sure that you are agreed to what I am proposing in the way of wording: "Relating to national security and defence and the future roles of the Canadian Armed Forces." Then we have the request for the enlargement of the committee. The final sentence reads:

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: That committee will need a budget, but there is no need for us to deal with that today.

Senator Ottenheimer: Does that committee then elect its own chairman, or does this committee elect the chairman?

The Chairman: That is a very important and interesting point.

Senator Ottenheimer: Perhaps you are the chairman of the subcommittee?

The Chairman: I understand that Senator Balfour is likely to be elected chairman of the subcommittee, but how he is to be elected I cannot say at this moment.

Is there any other business, honourable senators?

Senator Bosa: I move that this committee now adjourn.
The committee adjourned.

[Traduction]

désire pas s'attacher aux questions de la sécurité nationale, de la défense et du rôle futur des Forces armées canadiennes.

Le sénateur Bosa: Combien de sénateurs siégeront à ce comité?

Le président: Je n'en sais rien, mais je peux vous dire que les tenants de cette idée ont poussé la question si loin qu'il est presque assuré que le projet sera adopté au Sénat.

Le sénateur Bosa: C'est bien beau de créer un sous-comité, dans la mesure où un nombre suffisant de personnes intéressées prennent la relève.

Le président: Je crois qu'il y aura suffisamment de gens intéressés.

Je veux m'assurer que vous êtes d'accord avec le libellé que je propose: «Questions relatives à la sécurité nationale et à la défense et aux rôles futurs des Forces armées canadiennes». Ensuite, nous avons la demande d'accroissement du nombre de membres du comité. La phrase finale se lit comme suit:

Que le comité dépose son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Cela vous convient-il?

Des sénateurs: Nous sommes d'accord.

Le président: Ce comité devra disposer d'un budget, mais il n'est pas nécessaire que nous nous attachions à cette question aujourd'hui.

Le sénateur Ottenheimer: Le comité élira-t-il son propre président, ou notre comité s'en chargera-t-il?

Le président: Il s'agit là d'une question très importante et très intéressante.

Le sénateur Ottenheimer: Peut-être êtes-vous le président du sous-comité?

Le président: Je crois comprendre que le sénateur Balfour sera probablement élu président du sous-comité, mais je ne saurais dire pour l'instant de quelle façon il sera élu.

Y a-t-il d'autres points à aborder, honorables sénateurs?

Le sénateur Bosa: Je propose de lever la séance.
La séance est levée.



University of Toronto Library
Order Department
Toronto, Ontario
M5S 1A5

EA/AE

O.D. REC'D. JAN 3 1992



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of External Affairs:

Mr. Serge April, Acting Legal Advisor;
Mr. Keith Morrill, Legal Officer, Legal Advisory Division.

Du ministère des Affaires extérieures:

M. Serge April, conseiller juridique suppléant;
M. Keith Morrill, agent juridique, Direction de la consultation juridique.

From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:

Mr. Peter Dobell, Director.

Du Centre parlementaire pour les Affaires étrangères et le Commerce extérieur:

M. Peter Dobell, directeur.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART
Deputy Chairman:
The Honourable GERALD R. OTTENHEIMER

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART
Vice-président:
L'honorable GERALD R. OTTENHEIMER

Tuesday, February 11, 1992

Le mardi 11 février 1992

Issue No. 5

Fascicule n° 5

First Proceedings on:

Premier fascicule concernant:

The examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments

L'examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	*Murray, P.C.
Bolduc	(or Lynch-Staunton)
Bosa	Ottenheimer
Cogger	Robichaud
*Frith (or Molgat)	Roblin, C.P.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
MacEachen	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Atkins	*Murray, c.p.
Bolduc	(ou Lynch-Staunton)
Bosa	Ottenheimer
Cogger	Robichaud
*Frith (ou Molgat)	Roblin, c.p.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
MacEachen	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 21, 1991:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was—
Adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart, propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 11, 1992

(6)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Bolduc, Bosa, Cogger, Kelleher, Molgat, Ottenheimer and Stewart. (8)

Other Senators present: The Honourable Senators Carney and Grafstein.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director, Susan Olsen and Tony Halliday, Researchers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of External Affairs:

Mr. Germain Denis, Assistant Deputy Minister to the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, and chair of the GATT negotiating group on market access in Geneva; and

Mr. Mike Gifford, Senior Coordinator—Agriculture.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Mr. Mike Gifford made a statement and answered questions.

Mr. Germain Denis made a statement and answered questions.

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 11 FÉVRIER 1992

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 16 h 30 aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bolduc, Bosa, Cogger, Kelleher, Molgat, Ottenheimer et Stewart. (8)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Carney et Grafstein.

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur, Susan Olsen et Tony Halliday, recherchistes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère des Affaires extérieures:

M. Germain Denis, sous-ministre adjoint chargé de l'Uruguay Round des négociations commerciales multilatérales; il préside en outre le groupe de négociations sur l'ouverture des marchés à Genève; et

M. Mike Gifford, conseiller principal—Agriculture.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du jeudi 21 novembre 1991, passe à l'étude des négociations portant sur un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et autres questions connexes.

M. Mike Gifford fait une déclaration et répond aux questions.

M. Germain Denis fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 11, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4.30 p.m. to continue its examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we are beginning with an overview of events in trade negotiations both in a multilateral context through the GATT and in the trilateral form of the proposed North American free trade agreement. As honourable senators realize, this is an exceptionally topical meeting, given that the status of both negotiations is now changing on a day-to-day basis. Only two days ago, on Sunday, the Honourable Michael Wilson met with the Mexican commerce secretary, Jaime Serra Puche, the U.S. trade representative Carla Hills, and other leading trade officials in Chantilly, Virginia, to work on gaps in the proposed text of a continental free trade agreement. Officials have said that there is an outside chance that an agreement may be reached within a month, but many unresolved issues still remain to be discussed in the areas of dispute settlement, automobiles, textiles, the Canadian cultural industry and the Mexican petroleum industry.

On the other side of the ocean, in Geneva, teams from the 108 GATT-member countries continue to negotiate for a positive ending to the Uruguay Round, now in its sixth year. Agriculture remains the issue that could break the talks. Canada is anxious to know the impact of switching from quotas to tariffs for its supply-managed trade farm products. More is at stake in this round, however, when we consider that negotiators are trying to open market access for goods and services in all sectors of the global economy for the benefit of world-wide liberal trade. All recognize the critical importance of reaching a settlement after so much effort has been put into making the round work. We are anxious to hear what it will take to finalize the deal on the December draft agreement proposed by the GATT chairman in time for the Easter deadline, which has been set to end the round.

We were anticipating two witnesses this afternoon. They were to be Mr. Weeks and Mr. Denis. I see Mr. Denis, but I am told that the other gentlemen is Mr. Gifford; Mr. Weeks had to go to a meeting of the cabinet committee.

Perhaps the witnesses would tell us their full names and the offices that they occupy. I believe that Mr. Denis will then make a statement.

Mr. Germain Denis, Assistant Deputy Minister of External Affairs and International Trade: Thank you, senator. I am Germain Denis, Assistant Deputy Minister, External Affairs

TÉMOIGNAGES

Ottawa, mardi le 11 février 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit ce jour à 16 h 30 pour poursuivre son examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous entamons aujourd'hui un examen du déroulement des négociations commerciales à la fois sur un plan multilatéral dans le cadre du GATT et sur un plan trilatéral dans le contexte de l'accord de libre-échange nord-américain envisagé. Les honorables sénateurs savent à quel point cette réunion est d'actualité puisque ces deux négociations prennent maintenant chaque jour une tournure différente. Il y a deux jours seulement, dimanche, l'honorable Michael Wilson a rencontré le secrétaire mexicain au Commerce, Jaime Serra Puche, la représentante américaine au Commerce, Carla Hills, et d'autres personnalités commerciales à Chantilly, en Virginie, pour essayer de combler certaines lacunes dans le texte proposé pour l'accord continental de libre-échange. Selon certaines personnalités officielles, il y a une petite chance de parvenir à un accord d'ici un an, mais de nombreux points restent encore à discuter en ce qui concerne le règlement des différends, l'automobile, le textile, l'industrie culturelle canadienne et l'industrie pétrolière mexicaine.

De l'autre côté de l'océan, à Genève, les équipes des 108 pays membres du GATT continuent à négocier dans l'espoir d'aboutir à une solution positive à la Ronde Uruguay, qui en est à sa sixième année. C'est toujours l'agriculture qui risque de faire échouer ces négociations. Le Canada est impatient de connaître les répercussions du remplacement du régime des quotas par une formule de tarification sur ses produits agricoles régis par des offices de commercialisation. L'enjeu est d'ailleurs encore plus important si l'on songe que les négociateurs essaient de négocier la liberté d'accès au marché pour les produits et services de tous les secteurs de l'économie mondiale dans le but de libéraliser le commerce à l'échelle planétaire. Tous admettent qu'il est d'une importance vitale de parvenir à un règlement après avoir consacré autant d'efforts à cette ronde de négociations. Nous attendons impatiemment de savoir ce qui sera nécessaire pour faire aboutir à temps l'avant-projet présenté en décembre par le président du GATT, c'est-à-dire avant la limite de Pâques qui clôturera cette ronde.

Nous attendions deux témoins cet après-midi. Il s'agissait de M. Weeks et de M. Denis. Je vois M. Denis, mais on me dit que l'autre personne c'est M. Gifford; M. Weeks a dû se rendre à une réunion du comité du Cabinet.

Peut-être les témoins pourraient-ils nous donner leur nom et leur fonction exacts. Je crois que M. Denis fera ensuite une déclaration.

M. Germain Denis, sous-ministre adjoint, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur: Merci, sénateur. Je m'appelle Germain Denis, je suis sous-ministre adjoint

[Text]

and International Trade. I am in charge of the office for the GATT negotiations.

Mr. Mike Gifford, Senior Coordinator-Agriculture, Department of External Affairs and International Trade: I am Michael Gifford, Senior Coordinator-Negotiator on agriculture in the office of multilateral trade negotiations in the Department of External Affairs.

Mr. Denis: It is very hard to take exception to your good introductory remarks. I guess we can take a lot of beating in that negotiation and still look good, but it is a tough negotiation.

To respond to your request to have an overview of where we stand in the Uruguay Round of negotiations, my colleague Mike Gifford is here, given the considerable interest in agriculture and the need at times to have a detailed and hands-on knowledge and approach to those very difficult sets of negotiations.

What we have going on in the GATT negotiations—and you know how many hurdles that have had to be overcome in the last couple of years, including a number of major impasses—is a fundamental trade reform and liberalization movement right across the board in international trade, whether it involves trade in goods, services, intellectual property matters, and also a major revamping of the whole GATT system itself, including its institutional structure and its whole dispute settlement process.

You have indicated that agriculture has been a very critical element. Throughout these years of negotiations it has remained that way. Without a solid agricultural outcome there will not be a GATT outcome. Many countries have a major interest in agriculture, coming to grips with the beginning of the solutions to this devastating impact of export subsidization and world markets and having fairer trade rules in that area.

Recently, there has been a lot of attention to the so-called Dunkel document, which provided a snapshot of where the negotiations stood across the board prior to Christmas. There have been a number of misunderstandings of the nature of that document. Essentially, that document provides a draft set of trade agreements. There are as many as 30 different trade agreements in effect potentially in that package but at the same time it is an incomplete document. It is incomplete because just about every delegation in the negotiations have indicated that we now need to complete the market access negotiations on goods; that is, the reductions of tariffs and non-tariff barriers on individual commodities in all of the goods sectors, including the question of what specific commitments governments are prepared to undertake in respect of agriculture. That is on the way and involves a lot of bilateral negotiations in Geneva between 40 to 45 different participants. It also will involve market access on trade and services. Trade and services is one of those growing areas. In the Dunkel document there is a draft GATT on trade and services. That needs to be completed by the specific commitment on the liberalization and the bindings of market access conditions and national treatment conditions on trade and services in the various sec-

[Traduction]

des Affaires extérieures et du Commerce extérieur. Je suis responsable du bureau chargé des négociations du GATT.

M. Mike Gifford, conseiller principal à l'agriculture, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur: Je m'appelle Mike Gifford, je suis conseiller principal et négociateur pour l'agriculture au bureau des négociations commerciales multilatérales du ministère des Affaires extérieures.

M. Denis: Il serait très difficile de critiquer vos excellentes remarques d'introduction. Je crois que nous pouvons encaisser beaucoup de choses au cours de ces négociations et en sortir encore la tête haute, mais ce sont des négociations très dures.

Comme vous nous avez demandé de vous faire le point de nos négociations à la Ronde Uruguay, mon collègue Mike Gifford m'a accompagné car le sujet de l'agriculture suscite énormément d'intérêt et vous aurez sans doute besoin à l'occasion d'informations directes et détaillées sur cette série de négociations très délicates.

Ce qui se passe aux négociations du GATT—et vous savez qu'au cours des deux dernières années nous avons dû surmonter bien des obstacles et même sortir de véritables impasses—c'est une vague de fond de réforme et de libéralisation commerciale pour tout le commerce international, qu'il s'agisse de commerce de biens, de services ou de propriété intellectuelle, et une vaste restructuration de tout le système du GATT lui-même, y compris sa structure institutionnelle et tout le processus de règlement des différends.

Vous avez souligné que l'agriculture était un élément critique. Elle l'a effectivement été durant toutes ces années de négociations. Sans un règlement solide de la question agricole, les négociations du GATT n'aboutiront pas. De nombreux pays s'intéressent de très près à l'agriculture, et commencent à esquisser des solutions pour contrer les répercussions catastrophiques des subventions aux exportations et mettre en place des règles commerciales plus équitables sur les marchés internationaux.

On a beaucoup parlé récemment du fameux document Dunkel, qui reflétait l'état des négociations d'ensemble avant N° 1. Ce document a donné lieu à de nombreux malentendus. Il représente essentiellement un ensemble d'ébauches d'ententes commerciales—il recèle potentiellement jusqu'à 30 ententes commerciales différentes, mais en même temps c'est un document incomplet. Il est incomplet car pratiquement toutes les délégations qui participent aux négociations ont souligné qu'il fallait maintenant terminer les négociations sur l'accès au marché pour les produits—c'est-à-dire la réduction des tarifs et les barrières non tarifaires pour des denrées particulières dans tous les secteurs de produits, y compris la question des engagements précis que les gouvernements sont prêts à prendre dans le domaine de l'agriculture. Cette discussion est en cours et suscite de nombreuses négociations bilatérales à Genève entre 40 à 45 participants. Il sera aussi question de l'accès au marché pour le commerce et les services. Le commerce et les services sont un des domaines qui montent. Le document Dunkel comporte une ébauche d'accord du GATT sur le commerce et les services. Il faudra compléter cela par un engagement précis concernant la libéralisation et les contraintes des conditions d'accès au marché et les conditions de traitement national pour

[Text]

tors. So that it is a very incomplete document from that point of view, namely, the nitty gritty, what the private sector needs to get out of these trade negotiations. It is not only a set of trade rules, which is very important, but also how much will the markets be opened up as a result of the negotiations.

It is also incomplete because in any kind of complex draft agreement, as the Dunkel document was, there is a lot of legal drafting and cleaning up and a need to ensure that the various sections are consistent and coherent in terms of the substantive provisions. That is also on the way in Geneva. From your own experience I am sure you are aware that under the cover of legal drafting you can do a lot of substantive bargaining, but it is a delicate thing because this is not to reopen the substantive issues but it is an important process on the way.

Those are the first three tracks on the way in Geneva to try to complete the round. The fourth track, perhaps the one that is the most difficult for many people to understand, is that not everything in the Dunkel document in December represented the results of agreement between different delegations. Therefore quite a few countries, including Canada, find objectionable pieces in the package that has come out. It is hard to know whether one should say that it was 90 per cent negotiated but you had ten per cent where the chairman of the conference had to come in and make his own proposals. But certainly in the case of agriculture, in particular, the whole package he put forward was largely the proposals by the chairman of the whole conference, Mr. Dunkel, because there was not an agreed outcome. Therefore there should be no surprise if you hear that we have a problem about where he came out on the supply management side of this, or that the Europeans have problems about the particular elements, and Japan, and so on. It is very important to understand that. So we got the base lines in December but then it was divided into four tracks and the hope is to try to complete it by Easter. It is "doable" but we have to be quite realistic in terms of the risks still facing this big negotiation.

Obviously the size of this package is extremely large. At the same time there are still a lot of trade-offs. It is clear that nobody wants the failure of this round. Maybe that is where we will end up, but you have to look at the implications in terms of feeding, protectionism and the fact that a lot of issues that have been in abeyance in trade disputes have been tied to the successful outcome of the round. You hear all these issues about whether the trading blocs will really be in conflict with each other, and other questions of even perhaps more importance. I think you do see a number of governments clearly indicating that perhaps, particularly at a point when there is a need for coming out of these slow growth conditions, to put it mildly—it is very important that there be the right signals from international trade negotiations in terms of recovery and the investment climate—a successful round could really be a good way of providing the right signals.

On the specifics I will be very brief. I am sure you would rather have us respond to questions. It is certainly useful to

[Traduction]

le commerce et les services dans les divers secteurs. Il s'agit donc d'un document très incomplet à ce point de vue, c'est-à-dire qu'il y manque tous les petits détails, ce que le secteur privé voudra retirer de ces négociations commerciales. Il ne s'agit pas simplement d'un ensemble de règles commerciales, ce qui est très important, mais aussi de savoir dans quelle mesure les marchés vont s'ouvrir par suite de ces négociations.

Ce document est aussi incomplet parce qu'une ébauche d'entente aussi complexe que le document Dunkel nécessite tout un travail de rédaction juridique et de mise au point pour qu'il y ait concordance des divers articles avec le texte de fond. Ce travail se poursuit aussi à Genève. Votre expérience vous a certainement appris que sous couvert de rédaction juridique, on peut énormément négocier sur le fond, mais c'est une question délicate car il ne s'agit pas de réouvrir les discussions de fond; malgré tout, c'est un processus très important qui est en cours.

Ce sont là les trois premiers dossiers que l'on essaie de faire aboutir à Genève. La quatrième question, qui est peut-être celle qui donne le plus de fil à retordre à beaucoup de gens, c'est que le contenu du document Dunkel de décembre ne correspondait pas entièrement à une entente des diverses délégations. Par conséquent, de nombreux pays, dont le Canada, contestent certains éléments de ce document. Il est difficile de dire s'il a été négocié à 90 p. 100 mais que le président de la conférence a été amené à présenter ses propres propositions pour les 10 p. 100 restants, mais il est certain que dans le cas de l'agriculture en particulier, la position de ce document correspond principalement aux propositions du président de toute la conférence, M. Dunkel, faute d'un accord des participants. Vous ne devriez donc pas vous étonner si vous nous entendez formuler une objection à sa position sur la gestion des approvisionnements, ou si vous entendez dire que les Européens ne sont pas d'accord avec certains éléments, ainsi que le Japon, etc. Il est très important de bien le comprendre. Les grandes lignes ont été tracées en décembre, mais ensuite on les a réparties en quatre dossiers que l'on espère pouvoir régler d'ici Pâques. C'est faisable, mais il ne faut pas faire d'illusions sur les risques qui pèsent encore sur cette vaste négociation.

Il s'agit manifestement de dispositions de très vaste envergure. En même temps, il reste encore beaucoup de compromis. Il est clair que personne ne souhaite l'échec de cette ronde. Elle échouera peut-être, mais il faut songer à ce que cela entraînerait, les répercussions sur l'alimentation, le protectionnisme, l'impasse pour toutes sortes de questions en suspens dans les différends commerciaux qui ne se régleront que si cette ronde de négociations a un aboutissement heureux. Il y a toutes ces questions sur les risques d'affrontement des blocs commerciaux et d'autres peut-être plus importantes encore. Je crois qu'un certain nombre de gouvernements sont en train de montrer clairement qu'à un moment où il faut sortir de cette conjoncture de croissance lente, c'est le moins qu'on puisse dire — il est important que les négociations commerciales internationales ouvrent la voie à la relance et à un climat d'investissement — une conclusion heureuse de cette ronde de négociations pourrait vraiment donner le bon signal.

Je serai très bref sur les points de détail. Je suis sûr que vous préféreriez nous poser des questions. Il est certainement utile

[Text]

look at blocks of issues. You have the whole high tech services and intellectual property package which is obviously a major dimension of this negotiation. You have the question of some of the very traditional but at the same time extremely important elements like textiles and clothing. As you know, one of the elements of the Dunkel package is to bring back textiles, including trade, into the international trading system over a 10-year period, and it is being done with elements that our industry is comfortable with. You have the whole trade rules package, this network of anti-dumping subsidies and countervailing duty rules, which is a very important element for Canada. That is a very major reform and there are many interesting gains for Canada in that area, but we still have some problems to fix before the negotiations are over.

Then you have the whole agricultural package in terms of reform not only of the export subsidies but the trade rules, article 11 concerns, and the reduction of trade distorting internal support measures. Finally, there is the whole institutional package, the question of the dispute settlement. What we have coming out of that is automatic process with integrated process, with specific time frames and to be administered as one integrated set of dispute settlement mechanisms across the various agreements, whether they be goods, services, or intellectual property. It will be under the administration of a new multilateral trade organization that Canada has been involved with, which will administer the integrated dispute settlement and be the forum for the conduct of greater multinational trade negotiations and the administration of the trade agreements.

When I say administration of trade agreements, there will be three separate legal instruments under the new multinational trade organization: GATT on goods, GATT as revised through this negotiation, GATT on services, and then an agreement on intellectual property, all integrated with the multinational trade organization.

I would simply leave it at that. Perhaps we will take senators' questions. I would simply mention that we have had extremely extensive consultations with the private sector, the SAGITS, and the provinces. I think we are doing rather fascinating things with the provinces in the ongoing negotiations. Certainly it has been a good consultation process, both ways, throughout. It does not mean that the issues and decisions are not difficult but at least we are trying to move at every step with as much national consensus as we can.

The Chairman: I gather from the press that the area of the negotiation that is causing the greatest general concern is the agricultural part. I wonder if we could deal with that subject then go to other matters that Mr. Denis has raised.

Breaking into the agriculture area, am I correct in thinking that the proposal at the GATT negotiations is that supply management protection, which is now allowed to Canadian producers, be replaced by a tariff regime? Then going on from

[Traduction]

de regarder des ensembles de questions. Il y a tout le domaine de la technologie de pointe, des services et de la propriété intellectuelle qui constitue manifestement un volet important de ces négociations. Il y a le problème de volets très traditionnels mais en même temps très importants comme le textile et le vêtement. Comme vous le savez, l'une des propositions du document Dunkel vise à ramener les textiles, y compris le commerce, dans le régime commercial international pour une période de 10 ans, et cela se fait dans des paramètres acceptables pour notre industrie. Il y a tout l'ensemble des règles commerciales, ce réseau de réglementation sur les subventions anti-dumping et les droits compensatoires qui est un élément très important pour le Canada. Il y a là une réforme très importante qui recèle des gains potentiels intéressants pour le Canada, mais il nous reste encore des problèmes à régler avant la fin des négociations.

Il y a ensuite tout le dossier agricole avec la réforme non seulement de la réglementation des subventions à l'exportation mais des règles commerciales, les problèmes de l'article XI et la réduction des mesures de soutien intérieures qui entraînent des distorsions commerciales. Enfin, il y a tout le dossier institutionnel, la question du règlement des différends. Tout cela débouchera sur un processus automatique intégré, avec des échéanciers précis, et un ensemble intégré de mécanismes de règlement des différends pour les diverses ententes, qu'il s'agisse de produits, de services ou de propriété intellectuelle. Cela se fera dans le cadre d'une nouvelle organisation commerciale multilatérale dont le Canada s'occupe, et qui administrera le règlement intégré des différends, servira de tribune pour les plus importantes négociations commerciales multinationales et accueillera aussi l'administration des ententes commerciales.

Quand je parle d'administration des ententes commerciales, je veux dire qu'il y aura trois instruments juridiques distincts au sein de la nouvelle organisation commerciale multinationale, le GATT pour les produits, le GATT revu et corrigé à la suite des présentes négociations, le GATT pour les services et enfin une entente sur la propriété intellectuelle, le tout étant intégré au sein de l'organisation commerciale multinationale.

Je vais m'arrêter là. Nous allons peut-être pouvoir répondre aux questions des sénateurs. Je préciserais simplement que nous avons eu des consultations extrêmement approfondies avec le secteur privé, les GCSCE et les provinces. Je crois que nous accomplissons des choses assez fascinantes avec les provinces au cours de ces négociations. La consultation a manifestement très bien marché dans les deux sens depuis le début. Cela ne veut pas dire que les questions et les décisions ne posent pas de problèmes, mais au moins nous essayons à chaque étape d'obtenir le plus vaste consensus national possible.

Le président: D'après la presse, c'est la question agricole qui pose le plus de problèmes dans ces négociations. Nous pourrions peut-être commencer par là avant de passer aux autres questions abordées par M. Denis.

Pour attaquer ce sujet de l'agriculture, ai-je raison de penser que ce que l'on propose aux négociations du GATT, c'est de remplacer la protection de la gestion des approvisionnements actuellement accordée aux producteurs canadiens par un

[Text]

that, under the Free Trade Agreement those Canadian tariffs would decline from year to year, is that correct?

Mr. Denis: Not quite. One has obviously to distinguish between the proposal in the Dunkel document and where Canada and a number of other countries are with respect to the question of supply management protection, as you put it. The proposal from a number of countries—and that is the one reflected in the December 20 document in respect of the border regime—is that all countries should tariff their border protection so that it would be a kind of price-based mechanism. It would involve, in the case of the United States, “tariffing” their import quotas under their GATT waiver and the European Community converting their variable levy into tariff equivalents. But that is not the position that the Government of Canada and the negotiators have been taking. That is the position of the industry, that we do have a problem with the status quo in relation to article 11 but we want to have a clarification on that.

Even though there are very strongly held and conflicting views as to the merit and the downside of either a quota-based or tariff-based approach, it is important to try to understand the issues, to understand that under either approach there is a common element, the minimum import access commitments. This was part of Canada’s initial agriculture offer 14 months ago; that is, the transition in agricultural reform under our clarification of the article 11 proposal minimum access from 3 per cent of domestic market up to 5 per cent.

The same thing is part of the Dunkel proposal under his tariffication. Where things differ very fundamentally is over the minimum access commitment. However, there is consensus on the minimum access question with the private sector, the industries and the provinces. Therefore the question is about that. We do have a number of countries that work with us on one approach. There are very strongly held views, including those held by the United States and most of the Cairns Group countries that, as part of a fundamental reform, the Dunkel approach should be part of the outcome.

The Chairman: Right now we limit the quantities of certain commodities which are brought into the country, for example, chicken.

Mr. Denis: Yes.

The Chairman: The proposal is to remove that limitation but to replace it with a tariff, so that if it is profitable for an importer to buy American chicken and pay the tariff, he can bring in what quantity he wishes. That is tariffication, is it?

Mr. Denis: That is correct.

The Chairman: Now would you take up the free trade impact upon the proposal.

[Traduction]

régime de droits de douane? Ensuite, en vertu de l’Accord de libre-échange, ces droits canadiens diminueraient d’année en année. C’est bien cela?

M. Denis: Pas exactement. Il faut évidemment faire une distinction entre la proposition du document Dunkel et la position du Canada et d’un certain nombre de pays sur la question de la protection de la gestion des approvisionnements, comme vous dites. Ce que proposent un certain nombre de pays — c’est la position que reflète le document du 20 décembre à propos du régime frontalier — c’est que tous les pays tarifient les produits passant leur frontière, de façon à ce qu’il y ait une sorte de mécanisme fondé sur les prix — ce qui entraînerait, dans le cas des États-Unis, la tarification de leurs quotas d’importation prévus en vertu de l’exonération du GATT, et pour la Communauté européenne la conversion du prélèvement variable en équivalents tarifaires. Ce n’est toutefois pas cette position qui a été adoptée par le gouvernement du Canada et ses négociateurs. C’est la position de l’industrie qui dit que le maintien du statu quo pour l’article 11 nous pose un problème, mais nous voulons en fait le clarifier.

En dépit de tous les avis catégoriques et contradictoires sur les avantages et les inconvénients d’un régime fondé sur les quotas et d’un régime fondé sur les droits de douane, il est important d’essayer de comprendre le problème fondamental, de comprendre que quelle que soit la voie suivie, il y a un élément commun, à savoir la garantie d’un niveau minimum d’accès. Ceci faisait partie de l’offre initiale du Canada pour l’agriculture il y a 14 mois; c’est-à-dire le passage, dans la réforme agricole permise par la clarification de l’article XI que nous demandons, d’un niveau minimum d’accès correspondant à 3 p. 100 de la production interne à un minimum pouvant aller jusqu’à 5 p. 100.

On retrouve la même chose dans le programme de tarification de la proposition Dunkel. C’est sur le niveau minimum d’accès qu’il y a une divergence fondamentale. Mais le secteur privé, les industries et les provinces sont bien d’accord sur le principe de l’accès minimum. C’est donc là-dessus que porte la question. Plusieurs autres pays essaient avec nous de dégager une formule. Certains, y compris les États-Unis et la plupart des pays du groupe de Cairns, tiennent absolument à ce que la formule Dunkel soit retenue dans la réforme fondamentale finale.

Le président: Pour l’instant, nous limitons les quantités de certaines denrées importées au Canada, par exemple le poulet.

M. Denis: Oui.

Le président: Ce qui est proposé, c’est de supprimer cette limite mais de la remplacer par un droit de douane, de sorte que, s’il est avantageux pour un importateur d’acheter du poulet américain en payant ce droit de douane, il pourrait en importer la quantité qu’il voudrait. C’est bien cela, la tarification?

M. Denis: C’est juste.

Le président: Pourriez-vous maintenant nous parler des répercussions de la proposition sur le libre-échange.

[Text]

Mr. Denis: On the free trade impact, senator, as you know the Free Trade Agreement was on a supply management simply a cross-reference through the GATT. The only working hypothesis that is reasonable in this situation is that whatever happens in the GATT will apply to Canada and United States trade, unless there is a specific decision otherwise. Quite frankly, a very simple working hypothesis for negotiators and certainly in all the discussions is that what happens in the GATT is in the GATT and that was cross referenced in the FTA. That would apply to the United States unless, of course, in some individual products there was a decision to the contrary and this would require a specific decision. The assumption is whatever is done in the GATT, either in terms of the adjustment to the minimum access or clarification, would apply between Canada and the United States.

The Chairman: Under the Free Trade Agreement, would the tariffs as applied to products originating in the United States decline over the run-in period of the Free Trade Agreement?

Mr. Denis: If you assume that they would be automatically coming down in the FTA, which is not the assumption the Government of Canada is operating under. Under the GATT approach, if there was a tariff equivalent there would be some reductions called for under the Dunkel approach, on average by 36 per cent, but a minimum of 15 per cent. That is the range for that. There is nothing that would automatically involve reduction according to the FTA schedule of elimination of tariffs. That is certainly not the interpretation. The FTA cross-referenced to GATT, but there clearly will have to be decisions.

The Chairman: That implies that there is some uncertainty. You say there has to be a decision?

Mr. Denis: There are always uncertainties in negotiations, senator, if I may say so. That is certainly the basis on which all the consultations are being conducted.

Senator Carney: I have to be careful what I say here because both officials worked with me and they know that my own personal view, which is not that of the Government of Canada, is that we are quite hypocritical in this area. We want access to export markets for our goods, but we tend to call import markets domestic ones. I think that is a hypocritical approach, but they have heard me say that many times.

Senator Grafstein: It is the Japanese approach and the American approach.

Senator Carney: Did you have a point you wanted to make?

Senator Grafstein: They call it "harmonization" in the United States.

Senator Carney: I want to make two points, the first on agriculture and the second on the subsidy issue. It is my understanding that if we go to tariffication it is still a very high level of protection for those goods covered under supply manage-

[Traduction]

M. Denis: Pour ce qui est des répercussions sur le libre-échange, sénateur, comme vous le savez, l'Accord de libre-échange renvoie simplement au GATT pour la question de la gestion des approvisionnements. La seule hypothèse de travail raisonnable dans ces conditions, c'est que toutes les décisions qui seront prises au GATT s'appliqueront au commerce du Canada et des États-Unis sauf décision contraire particulière. Très franchement, l'hypothèse de travail élémentaire qui est retenue par les négociateurs et certainement dans toutes les discussions, c'est que les règles du GATT sont fixées au GATT, et c'est à cela que renvoie l'ALE. Ces règles s'appliquent aux États-Unis sauf évidemment dans le cas d'une décision contraire pour certains produits particuliers, mais cela nécessite alors une décision bien précise. On part du principe que tout ce qui se décidera au GATT, qu'il s'agisse d'un ajustement du niveau minimum d'accès ou d'une clarification, s'appliquera aux échanges du Canada et des États-Unis.

Le président: Avec l'Accord de libre-échange, les droits de douane imposés aux produits en provenance des États-Unis diminueraient-ils pendant la période de mise en place de l'accord de libre-échange?

M. Denis: Si vous partez du principe qu'ils diminueraient automatiquement dans le cadre de l'ALE, ce qui n'est pas le principe duquel part le gouvernement du Canada. Dans l'optique du GATT, s'il y a un équivalent tarifaire, il faudra effectuer des réductions en vertu de la formule Dunkel, réductions de 36 p. 100 en moyenne, mais de 15 p. 100 au moins. C'est la gamme prévue. Mais aucune disposition ne prévoit une réduction automatique en vertu du programme d'élimination des droits de douane de l'ALE. Ce n'est pas comme ça que le texte est interprété. L'ALE renvoie au GATT, mais il faudra nécessairement des décisions.

Le président: Autrement dit, il y a un élément d'incertitude. Vous dites qu'il faudra qu'il y ait une décision?

M. Denis: Il y a toujours des choses incertaines dans les négociations, si vous me permettez cette remarque, sénateur. Toutes les consultations se déroulent sur cette base.

Le sénateur Carney: Il faut que je fasse très attention à ce que je vais dire ici car les deux hauts fonctionnaires ici présents ont travaillé avec moi et savent que mon avis personnel, qui n'est pas celui du gouvernement du Canada, est que nous faisons preuve d'une parfaite hypocrisie en l'occurrence. Nous voulons avoir accès à des marchés d'exportation pour nos produits, mais nous avons tendance à dire que les marchés d'importation sont notre marché intérieur. Je pense que c'est de l'hypocrisie, mais ce n'est pas la première fois qu'ils m'entendent le dire.

Le sénateur Grafstein: C'est exactement ce que font les Japonais et les Américains.

Le sénateur Carney: Vous vouliez intervenir?

Le sénateur Grafstein: C'est ce qu'ils appellent «l'harmonisation» aux États-Unis.

Le sénateur Carney: J'aimerais faire deux remarques, une sur l'agriculture et l'autre sur la question des subventions. Je crois que si nous optons pour la tarification, nous aurons encore un degré de protection très élevé pour les biens couverts

[Text]

ment. I have seen figures, which I would ask you to confirm. For instance, on cheese the level would be something like 350 per cent. We are talking about high levels of tariffication. Even if we adopted a version of the Dunkel suggestion there would be a large measure of protection built in for dairy, chicken and other areas. Could you confirm whether that high level of protection would remain?

Mr. Denis: Senator, I will ask Mr. Gifford to comment on that. The concept of tariffication as advocated by the proponents is indeed by itself intended to be trade neutral: that is, it captures whatever level of protection the existing system provides. I will ask Mr. Gifford to comment on the numbers.

Senator Carney: That is quite important to establish. If the level of protection is 200 per cent, the tariff would be 200 per cent.

Mr. Denis: It is the difference between the domestic price and the international price, whatever that gap may be.

Mr. Gifford: Senator Carney, the tariff equivalent is nothing more, nothing less than the price gap between the internal price and the import price expressed as a percentage of the world price. In the case of doing some recent calculations for purposes of discussion with the industry, numbers in the order of 300 per cent have been calculated for butter. In the case of cheddar cheese, it is somewhat below 300 per cent. In the case of poultry and egg products, the numbers vary between 60 per cent and 75 per cent.

The tariff equivalent measures the price gap between the internal price and the low-cost supplier. In the case of poultry and egg products, the low-cost supplier is the United States. In the case of dairy products, the low-cost supplier would be New Zealand. These numbers give you some idea of the differences between the internal prices in Canada and the international prices.

Senator Carney: Would that level of protection remain for some time or would it be phased out?

Mr. Gifford: Dunkel is suggesting that on average all tariffs and tariff equivalents should be reduced by 36 per cent. He has provided some flexibility by suggesting that where there are sensitive areas the reduction should be no less than 15 per cent. Therefore, if there are some commodities that one wants to reduce by only 15 per cent, there will have to be some other commodities decreased by 57 per cent in order to average out at 36 per cent.

Senator Carney: So in spite of the advertisements that we see in the newspapers saying that farms will disappear, you are telling us that there will be a very high level of protection in place for some time under these proposals?

Mr. Gifford: Yes, senator. Dunkel's proposal envisages a six-year implementation period. Therefore, if you had a sensitive product and decided to tariffy the existing non-tariff barrier, you would have at least six years to implement it, and if it

[Traduction]

par le régime de gestion des approvisionnements. J'ai vu des chiffres que je vous demanderais de me confirmer. Par exemple, pour le fromage, le niveau serait de l'ordre de 350 p. 100. Il s'agit donc de droits considérables. Même si nous adoptions une version de la proposition Dunkel, nous aurions encore une confortable protection pour les produits laitiers, la volaille et d'autres secteurs. Pouvez-vous me confirmer que nous conserverions effectivement ce degré élevé de protection?

M. Denis: Sénateur, je vais demander à M. Gifford de vous répondre. La formule de tarification telle que la conçoivent ses partisans est censée être neutre sur le plan commercial, c'est-à-dire absorber le niveau de protection, quel qu'il soit, assuré par le régime en vigueur. Je vais demander à M. Gifford de vous répondre sur les chiffres.

Le sénateur Carney: C'est quelque chose de très important à préciser. Si le niveau de protection est de 200 p. 100, le droit de douane sera de 200 p. 100.

M. Denis: C'est la différence entre le prix intérieur et le prix international, quel que soit l'écart.

M. Gifford: Sénateur Carney, l'équivalent tarifaire n'est ni plus ni moins que l'écart de prix entre le prix intérieur et le prix d'importation exprimé en pourcentage du prix mondial. Lors de calculs récents que nous avons effectués aux fins de nos discussions avec les représentants de l'industrie, nous avons trouvé des chiffres de l'ordre de 300 p. 100 pour le beurre. Dans le cas du fromage cheddar, c'est nettement en dessous des 300 p. 100. Dans le cas de la volaille et des oeufs, les chiffres vont de 60 p. 100 à 75 p. 100.

L'équivalent tarifaire correspond à l'écart entre le prix intérieur et celui du fournisseur le moins cher. Dans le cas de la volaille et des oeufs, le fournisseur le moins cher, ce sont les États-Unis. Dans le cas des produits laitiers, ce serait la Nouvelle-Zélande. Ces chiffres vous donnent une idée de l'écart entre les prix intérieurs au Canada et les prix internationaux.

Le sénateur Carney: Ce niveau de protection serait-il maintenu pendant un certain temps ou s'estomperait-il progressivement?

M. Gifford: Dunkel propose qu'en moyenne tous les droits de douane et équivalents tarifaires diminuent de 36 p. 100. Il a prévu une certaine marge de manoeuvre en disant que dans les cas délicats, la réduction ne devrait pas être inférieure à 15 p. 100. Par conséquent, s'il y a des denrées pour lesquelles on ne voudra diminuer les droits que de 15 p. 100, il faudra que ceux-ci diminuent de 57 p. 100 dans le cas d'autres denrées pour obtenir une moyenne d'ensemble de 36 p. 100.

Le sénateur Carney: Donc, malgré toutes les publicités que nous voyons dans les journaux et qui nous annoncent la disparition des exploitations agricoles, vous nous dites qu'avec ces propositions nous allons conserver un degré de protection très élevé pendant un bon bout de temps?

M. Gifford: Oui, sénateur. La proposition de Dunkel prévoit une période de mise en place de six ans. Par conséquent, si vous avez un produit sensible et que vous décidez de remplacer la barrière non tarifaire par un droit de douane, vous aurez au moins six ans pour mettre en place ce système, et s'il s'agit

[Text]

is sensitive there will probably be no more than a 15 per cent reduction.

Clearly there are also possibilities if a country believes it has exceptionally sensitive commodity sectors to in effect propose deviations from the Dunkel methodology in terms of how a tariff equivalent is calculated and the length of the transition period. For example, Dunkel has suggested that developing countries be given a 10-year transition period. One of the ways of providing additional adjustment assistance is to lengthen the transition period. Basically there are a number of areas of flexibility in the Dunkel paper as it relates to tariffication, but one concern, of course, is equity, the question of what other countries are going to tariffify at.

If the European community, for example, decides to tariffify at a very high level and you have an internal support price very similar to the European community or even higher, certainly you are not going to accept a tariff equivalent lower than what the European community is claiming.

Another example of that is in the United States. The United States has a meat import law. They are going to tariffify that meat import law. If they tariffify it in number, clearly Canadian cattlemen will want to ensure that the tariff equivalent in Canada for tariffifying the Canadian meat import law is no less than what the United States are tariffifying at.

Senator Carney: So you are telling us not to be terrified of tariffication, if I could sum up?

Mr. Gifford: We are not advocates for tariffication, senator. Clearly the Canadian position on Article XI is to seek the clarification, but certainly we would be trying to explain to all sectors of the agricultural economy, including the supply and management sector, what the technical implications are of the so-called tariff equivalent.

Senator Carney: I know some other members may want to come back to this issue, but I would like to touch on the subsidy issue, because it is so important to the Free Trade Agreement. My understanding is that there was some hope that by more clearly defining under trade rules the subsidy issue, and this would be familiar to my friend Senator Kelleher who also shared this problem with me—

Senator Kelleher: And Mr. Halliday.

Senator Carney: We will share the problem equally with everybody. Under the Free Trade Agreement, the issue of defining subsidies must be dealt with in a time period. The expectation was that the discussions and the GATT could help in a definition of subsidies that would meet the free trade requirement. Is that happening? It seems to me the whole discussion of subsidies and the Free Trade Agreement has come to a dead screeching halt. Very little is being done in it. I was wondering how you could link the GATT subsidies definition to the FTA.

[Traduction]

d'une denrée sensible, la diminution de droits ne dépassera sans doute pas 15 p. 100.

Il est clair aussi qu'un pays peut, s'il estime avoir des secteurs exceptionnellement sensibles, proposer de s'écarter de la méthode Dunkel pour déterminer l'équivalent tarifaire et la durée de la période de transition. Dunkel suggère par exemple que les pays en développement bénéficient d'une période de transition de 10 ans. L'allongement de la période de transition est l'un des moyens d'accorder une aide supplémentaire à un pays pour lui permettre de s'ajuster. En gros, le document Dunkel laisse une certaine latitude en matière de tarification dans divers domaines, mais il y a évidemment un souci d'équité, la question de savoir à quel niveau les autres pays vont établir leurs droits.

Si la Communauté européenne décide par exemple d'avoir une tarification à un niveau très élevé et si vous avez un prix de soutien intérieur très semblable à celui de la Communauté européenne ou même plus élevé, vous n'accepterez certainement pas un équivalent tarifaire inférieur à ce que réclame la Communauté européenne.

Il y a un autre exemple de cela, ce sont les États-Unis.

Ils ont une loi sur les importations de viande. Ils vont tarifier cette loi sur les importations de viande. S'ils chiffrent cette tarification, il est évident que les éleveurs de bétail canadiens exigeront que l'équivalent tarifaire utilisé au Canada pour tarifier la loi canadienne sur les importations de viande ne soit pas inférieur au barème de tarification des États-Unis.

Le sénateur Carney: En résumé, cette tarification ne doit pas nous terrifier?

M. Gifford: Nous ne plaçons pas la cause de la tarification, sénateur. Il est clair que la position du Canada sur l'article XI consiste à demander une clarification de cet article, mais nous allons manifestement essayer d'expliquer à tous les secteurs de l'économie agricole, y compris le secteur des approvisionnements et de la gestion, en quoi consistent les retombées techniques de ce qu'on appelle l'équivalent tarifaire.

Le sénateur Carney: Je sais que d'autres sénateurs voudront revenir sur cette question, mais j'aimerais aborder le problème des subventions car il joue un rôle très important dans l'Accord de libre-échange. Si j'ai bien compris, on espérait, en définissant plus clairement la question des subventions dans le cadre des règles commerciales, mais c'est un sujet que connaît bien mon ami le sénateur Kelleher, qui a partagé ce problème avec moi...

Le sénateur Kelleher: Et M. Halliday.

Le sénateur Carney: Nous le partagerons également avec tout le monde. L'Accord de libre-échange stipule qu'il faut régler dans un certain délai la question de la définition des subventions. On pensait que les discussions du GATT permettraient de dégager une définition des subventions acceptable pour le libre-échange. Est-ce que c'est le cas? J'ai l'impression que tout le débat sur les subventions et l'Accord de libre-échange est complètement au point mort. Il piétine. Je me demandais comment vous pouviez relier la définition des subventions du GATT à l'ALE.

[Text]

Mr. Denis: Senator, yes, indeed, as part of the Dunkel package, on December 20, there is a draft subsidies countervail agreement which represents very important achievements for Canada. As you indicated, this is an area where we have been trying to reinforce or supplement where the FTA left this issue. You still have the other bilateral track, the five-seven year track that you referred to.

Specifically, one of the real pluses for Canada in this draft agreement is that for the first time there is a definition of what constitutes a subsidy, and that is a very important bench mark. It has to involve financial contribution by governments. As you know, one of the real problems with the countervail system has been the ever-widening range of that pistol.

Just to give an example of the significance of that, obviously as a result of that there is no way we could have a risk of having social programs and manpower programs being regarded as unfair practices under that definition. As you remember, there was that track for a while. Also, for example, in the public debate recently there was this question of the case that they regarded as subsidies. There is no such way under this subsidy definition. This operates as a commercial corporation. It is not a subsidy. So it gives you an indication of the very important element of subsidies definition.

Senator Carney: So it would protect our social programs? The new GATT rules would protect our social programs?

Mr. Denis: Absolutely. Indeed, it is a very fundamental major achievement for us.

Senator Carney: What about regional development programs?

Mr. Denis: We also have for the first time clearly what is called a non-actionable category: in other words, a non-countervailable category. That includes regional development. In terms of the criteria as to how much of the Canadian economy could be covered by that, I might say it is pretty good, because we were able to benefit from the community leverage in that respect, and also research.

There are conditions criteria which would be exempted from or for which there could not be countervail actions brought against industrial research. There is a fine line between the research and the deed; in other words, the development side in terms of major application. That is a very important thing, and clearly enshrines the concept in terms of noncountervailability of the general action, general availability. That has been under threat every once in a while. Every time the trade legislation in the U.S. Congress was reopened, there were pressures on that. We have been able to enshrine that.

In addition, we have to mention that there are some very positive reinforcements of the procedural constraints on the countervail system. For example, in terms of standing, if you

[Traduction]

M. Denis: Sénateur, il y a effectivement dans le document Dunkel du 20 décembre une ébauche d'entente sur les mesures compensatoires des subventions qui représente un progrès important pour le Canada. Comme vous l'avez dit, c'est un domaine où nous avons essayé de combler les lacunes de l'ALE ou de le consolider. Il reste encore l'autre procédure bilatérale, la procédure sur cinq à sept ans dont vous avez parlé.

Plus précisément, l'un des grands avantages de cette ébauche d'entente pour le Canada, c'est que pour la première fois on y trouve une définition de la notion de subvention qui constitue un point de repère très important. Il faut qu'il y ait une contribution financière des gouvernements. Comme vous le savez, l'un des véritables problèmes entraînés par le régime de mesures compensatoires a été l'éventail d'application sans cesse croissant de ce dispositif.

Pour vous donner une idée de l'importance de cette disposition, nos programmes sociaux et nos programmes de main-d'oeuvre ne risqueraient absolument plus d'être considérés comme des pratiques déloyales selon cette définition. Vous vous en souvenez, cet argument a été avancé à une certaine époque. La question de savoir ce qui se passerait si on les considérait comme des subventions a été abordée dans le débat public récemment. C'est impossible si l'on définit les subventions ainsi. Le système fonctionne comme une société commerciale. Ce n'est pas une subvention. Cela vous montre combien la définition des subventions est importante.

Le sénateur Carney: Nos programmes sociaux seraient donc protégés? Les nouvelles règles du GATT protégeraient nos programmes sociaux?

M. Denis: Absolument. En fait, c'est pour nous un progrès tout à fait fondamental.

Le sénateur Carney: Et les programmes de développement régional?

M. Denis: Nous avons également pour la première fois une catégorie qui n'ouvre pas droit à poursuite, autrement dit, qui n'ouvre pas droit à des mesures compensatoires. Elle comprend le développement régional. Quant à savoir dans quelle mesure l'économie canadienne serait protégée par ces critères, je crois que la situation est plutôt bonne, parce que nous avons pu profiter des pressions exercées par la communauté dans ce domaine ainsi que pour la recherche.

Il y a des critères dont il serait possible d'être exempté ou qui ne pourraient donner lieu à des mesures compensatoires frappant les activités de recherche industrielle. Il est difficile de faire la distinction entre la recherche et le passage à l'acte, c'est-à-dire la mise au point d'une application majeure. C'est un élément très important et l'on consacre également le fait que des mesures générales, généralement applicables, ne peuvent faire l'objet de mesures compensatoires. Cette notion avait été mise en doute à certains moments. Chaque fois que le Congrès américain s'est à nouveau penché sur la législation commerciale, des pressions ont été exercées en ce sens. Nous avons réussi à obtenir cela.

De plus, il faut signaler que les contraintes procédurales applicables au système de compensation ont été renforcées de façon très positive. Par exemple, sur le plan de l'intérêt à pour-

[Text]

have a petitioner, there are clearly better rules to make sure this is not just a frivolous case. You do have an increasingly diminishing level. As you know, in terms of the impact of the subsidization of the moment, the practise in the United States has been .5 per cent, and that has been increased to—maybe you say it is not much 1 per cent. That automatically would remove a number of cases we had in the past. Also the real benefit of that is in terms of the small-and medium-sized businesses, for example. It really removes a lot of the potential harassment.

On the injury factor, there is a much more direct requirement to show causality between the injury and the serious prejudice. As you know, one of the areas of concern for us has been the tendency once there has been a countervail finding to keep the countervail case on the books for a long long time. Under this approach, there would be a requirement to end that after five years, and if there was a need to have something else there would have to be a new investigation.

So there are really important achievements for Canada in this respect, and it would apply, of course, between Canada and the United States.

Senator Carney: That is very encouraging, and I personally would like to congratulate you on achieving so much in this area.

Mr. Denis: Senator, if I may say just candidly, we still have some drafting improvements here. This is not the perfect instrument yet, but it is certainly a major progression, particularly concerning some of the concerns that we have heard publicly. We think that even if we were not able to get the drafting improvements we want to get out of this track 4 of the Dunkel process, we will have a positive solution to it through the regional development provision. that.

The Chairman: I wonder if we could shift our focus back to the agriculture question, which seems to be the one that publicly is causing most uncertainty. Am I correct in thinking that it is your belief that supply management in Canada is as well protected under the proposed tariffication scheme as it now is under the quota system?

Mr. Denis: We certainly never said that, but I will ask Mike to respond to that.

The Chairman: If not, why not?

Mr. Gifford: Mr. Chairman, this obviously is a judgment call, because the Canadian position has been developed in consultation with the provinces and with the private sector and remains unchanged in terms of seeking clarification of Article XI in support of maintaining import quotas in support of supply management.

I think there is a great deal of misconception in the press that somehow the Dunkel proposals would destroy marketing boards. Canada is seeking to clarify Article XI, which is the article that prohibits import quotas. However, there are some exceptions. One exception is if there is in place an effective governmental program that controls production or marketing.

[Traduction]

suivre du requérant, il y a une nette amélioration des règles à satisfaire pour prouver qu'il ne s'agit pas simplement d'une poursuite frivole. Le niveau diminue de plus en plus. Comme vous le savez, en ce qui concerne l'impact des subventions du moment, le niveau a été fixé aux États-Unis à 0,5 p. 100, et ce chiffre a été augmenté à — vous trouvez peut-être que ce n'est pas beaucoup, à 1 p. 100. Cela supprimerait déjà automatiquement un certain nombre des cas que nous avons eus par le passé. C'est particulièrement important pour les petites et moyennes entreprises, par exemple. Les risques de harcèlement potentiel s'en trouvent considérablement diminués.

En ce qui concerne les préjudices causés, il faut maintenant montrer de façon beaucoup plus directe la causalité entre le tort et le préjudice grave. Comme vous le savez, les cas dans lesquels des mesures de compensation avaient été jugées nécessaires restaient souvent longtemps dans les livres, et c'est une tendance qui nous inquiétait. Avec ce mécanisme, ceci ne pourrait se prolonger au-delà de cinq ans, et si des problèmes surgissaient à nouveau, il faudrait entreprendre une nouvelle enquête.

Le Canada a donc obtenu des satisfactions importantes à cet égard et ceci s'appliquerait naturellement entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur Carney: C'est très encourageant et je voudrais personnellement vous féliciter d'avoir tant obtenu dans ce domaine.

M. Denis: Sénateur, je dois avouer que nous avons encore certaines améliorations à apporter. Ce n'est pas encore un instrument parfait mais c'est en tout cas un très grand progrès, particulièrement en ce qui concerne certains des problèmes qui ont été évoqués publiquement. Nous croyons que même si nous ne réussissons pas à améliorer le texte comme nous le voudrions dans le cadre de cette quatrième partie du processus Dunkel, nous parviendrons à une solution positive par le biais des dispositions sur le développement régional.

Le président: J'aimerais revenir à la question de l'agriculture qui semble susciter le plus d'incertitude dans le public. Vous semblez croire que la gestion des approvisionnements au Canada est aussi bien protégée par le régime de tarification proposé que par le système de contingentement actuel, est-ce exact?

M. Denis: Nous n'avons jamais dit cela, mais je vais demander à Mike de répondre.

Le président: Sinon, pourquoi?

M. Gifford: Monsieur le président, c'est affaire d'opinion, parce que la position canadienne a été établie en consultation avec les provinces et avec le secteur privé et reste inchangée quant aux éclaircissements demandés à l'article XI en ce qui concerne le maintien des quotas à l'importation et de la gestion des approvisionnements.

On semble souvent croire à tort dans la presse que les propositions Dunkel aboutiraient à la destruction des offices de commercialisation. Le Canada veut faire préciser l'article XI. C'est celui là qui interdit les quotas à l'importation. Il y a toutefois des exceptions. L'une d'elles est l'existence d'un pro-

[Text]

It is because of the status quo that there have been under the existing GATT Article XI some recent GATT panel challenges which bring into question a country's right to apply import quotas against processed products. Even the supply management industry in Canada is of the view that the status quo is not a viable option. That is why the position taken by the government is to seek a clarification of Article XI.

The government is trying, without prejudice to Canada's position, to engage in a dialogue with the supply management sector to try to establish a joint assessment of what the implications of the Dunkel paper will be to the supply management sector. In order to facilitate such a discussion, the government has provided the provinces and the supply management sectors with a calculation of what the tariff equivalents would be if Dunkel's methodologies were followed. We have compared that to the tariff equivalents that were calculated 18 months ago. To give another reference point, we have compared that to the tariff equivalents the European Community is proposing to have.

To date, we have not been able to engage the supply management agencies in an effective examination of the implications because, basically, it seems they prefer to follow the political route rather than engage in detailed technical discussions on the implications. Therefore, we feel that, by far, a joint assessment of the implications is the best assessment, as opposed to one party unilaterally interpreting the world.

I guess that is where we stand at this present point in time, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Ottenheimer.

Senator Ottenheimer: My question is on a different aspect.

The Chairman: Could we see if there are other senators who want to focus on agriculture so that we can deal with that question, put it aside and then move on to the other important questions. Senator Kelleher.

Senator Kelleher: Following along the dialogue you were having with the chairman, I can well understand that the marketing boards do not want to sit down with you to discuss this on a rational basis. Having said that, I assume that in the hope or anticipation that they might want to sit down at some time, you have done some unilateral studies in this area; is that not correct?

Mr. Gifford: We are the negotiators. Impact assessments are more in the realm of the Department of Agriculture, which has the resources to do that type of detailed assessment.

Senator Kelleher: Obviously, you have in your possession studies which show the impact; is that not correct?

Mr. Gifford: I think the impact, sir, is in the eye of the beholder. Various assumptions have to be made. For example, where are exchange rates going? Where are international

[Traduction]

gramme gouvernemental efficace contrôlant la production ou la mise en marché.

C'est à cause du statu quo qu'il y a eu dernièrement des contestations au GATT en vertu de l'article XI existant, remettant en cause le droit d'un pays à imposer des quotas d'importation sur des produits transformés. Même dans le secteur de la gestion des approvisionnements au Canada, on considère que le statu quo n'est pas une option viable. C'est pourquoi le gouvernement a adopté cette position et demande à faire préciser l'article XI.

Le gouvernement essaie, sans modifier la position du Canada, d'amorcer un dialogue avec le secteur de la gestion des approvisionnements en vue d'évaluer conjointement les implications des propositions Dunkel sur ce secteur. Pour faciliter la discussion, le gouvernement a remis aux provinces et aux organismes de gestion des approvisionnements un calcul des équivalents tarifaires qui seraient mis en place si les méthodes de Dunkel étaient appliquées. Nous avons comparé cela aux équivalents tarifaires calculés il y a 18 mois. Pour avoir un autre point de référence, nous avons fait une comparaison avec les équivalents tarifaires que la Communauté européenne envisage de mettre en place.

Jusqu'ici, nous n'avons pas réussi à amener les organismes de gestion des approvisionnements à examiner réellement ces implications parce que ceux-ci semblent en fait préférer la voie politique à des discussions techniques détaillées sur les répercussions possibles. Pour nous, l'évaluation conjointe des implications est de très loin la meilleure et il vaudrait beaucoup mieux procéder de cette façon que de laisser une partie interpréter la situation unilatéralement.

Voici donc où nous en sommes à l'heure actuelle, monsieur le président.

Le président: Le sénateur Ottenheimer.

Le sénateur Ottenheimer: Ma question porte sur un domaine différent.

Le président: J'aimerais savoir si d'autres sénateurs veulent également parler de l'agriculture de façon à ce que nous puissions étudier cette question à fond, en terminer et passer ensuite aux autres grands sujets. Sénateur Kelleher.

Le sénateur Kelleher: Après avoir écouté votre dialogue avec le président, je comprends que les offices de commercialisation ne souhaitent pas vous rencontrer pour discuter de cela sur une base rationnelle. Cela dit, je suppose que dans l'espoir qu'ils accepteront peut-être de vous rencontrer à un certain moment, vous avez effectué des études unilatérales; n'est-ce pas exact?

M. Gifford: Nous sommes les négociateurs. Les évaluations d'impact relèvent plutôt du ministère de l'Agriculture qui a les ressources voulues pour les réaliser de façon détaillée.

Le sénateur Kelleher: Vous avez manifestement en votre possession des études montrant les répercussions; n'est-ce pas vrai?

M. Gifford: A mon avis, monsieur, tout ceci est très subjectif. Différentes hypothèses doivent être formulées. Par exemple, quelle va être l'évolution des taux de change? Et celle des prix internationaux? Quel type d'équivalent tarifaire pourra-t-

[Text]

prices going? What kind of tariff equivalent can be negotiated? What kind of a transition period can be negotiated?

Senator Kelleher: Having said all that, you have gone ahead, based on various assumptions, and you have made some impact studies; is that not correct?

Mr. Gifford: The government's analyses are incomplete, sir, to the extent that we have not been able to engage in a meaningful way the supply management agencies who have a far greater knowledge of the industry than do we.

Senator Kelleher: I am aware of all that. I am not going to let you off the hook. I want you to answer my question. I know you have not had your discussions yet with the supply management people. I know the way you people work. I know bloody well that you have gone ahead and you have made some impact studies; is that right?

Mr. Gifford: You could draw some tentative assessments, yes, from the information at hand.

Senator Kelleher: You have made some assessments, fine. What I would like to know is what those assessments are.

Mr. Gifford: Clearly, if the supply management industry in Canada were protected by high tariff equivalents, as opposed to the existing import quotas, then there would be some obvious implications. One is that the height of the tariff equivalent will determine the maximum price that can be charged in Canada. Therefore, if there is a tariff equivalent of 300 per cent, as is the case with butter, that means the price of butter in Canada could be 300 per cent higher than the price of butter in New Zealand. At some point, this will act to constrain the capacity of the supply management agencies to price the product in Canada strictly on a cost-of-production basis. In effect, right now, the prices in Canada are made-in-Canada prices. They are set independently of the world price because of the existence of the import quotas.

Under a system of tariffication, if that were to occur, the supply management agencies would only be able to set a price equal to the world price plus the tariff. That at some point could act to constrain them.

If you are a poultry or an egg producer in Canada you are extremely concerned about the volatility of U.S. prices. A quota gives you absolute protection against price volatility in the export market. In this case there would be greater transmission of price volatility into the Canadian market with the tariff. Therefore, a supply management producer would want to look at ways to mitigate or moderate that increased price volatility that is now in the Canadian market.

These are some of the factors that you would look at when trying to make an assessment. One consensus, if there is a consensus in the world of econometrics, is that basically the most distorted agricultural sectors would see the greatest increases in world prices. Thus, dairy products and sugar are probably the two most distorted agricultural products traded in the world. We would see as a result of opening up of import mar-

[Traduction]

on négocié? Quel genre de période de transition pourra-t-on négocier?

Le sénateur Kelleher: Ceci dit, vous avez néanmoins entrepris des études d'impact en fonction de diverses hypothèses, n'est-ce pas?

M. Gifford: Les analyses du gouvernement sont incomplètes, monsieur, dans la mesure où nous n'avons pas réussi à faire participer véritablement les organismes de gestion des approvisionnements qui connaissent l'industrie beaucoup mieux que nous.

Le sénateur Kelleher: Je sais tout cela. Je ne vais pas vous laisser vous en sortir aussi facilement. Je veux une réponse à ma question. Je sais que vous n'avez pas encore eu de discussion avec les responsables de la gestion des approvisionnements. Je sais comment vous travaillez. Je sais parfaitement que vous avez commencé et que vous avez effectué des études d'impact; est-ce exact?

M. Gifford: Il est possible de faire des évaluations provisoires, oui, d'après les renseignements dont on dispose.

Le sénateur Kelleher: Vous avez fait des évaluations, parfait. J'aimerais maintenant savoir ce qu'elles donnent.

M. Gifford: Si la gestion des approvisionnements était protégée au Canada par des équivalents tarifaires élevés, au lieu des quotas actuels sur les importations, il y aurait des répercussions évidentes. D'une part, c'est le niveau de l'équivalent tarifaire qui va déterminer le prix maximum pouvant être demandé au Canada. Par conséquent, si l'équivalent tarifaire est de 300 p. 100, comme c'est le cas pour le beurre, le prix du beurre au Canada pourrait être de 300 p. 100 supérieur au prix du beurre en Nouvelle-Zélande. A un certain moment, cela pourra empêcher les organismes de gestion des approvisionnements de fixer le prix du produit au Canada strictement en fonction du coût de production. En effet, actuellement, les prix au Canada sont les prix des produits fabriqués au Canada. Ils sont établis indépendamment des cours mondiaux en raison des quotas aux importations.

Avec un système de tarification, les organismes de gestion des approvisionnements seraient limités à un prix égal au cours mondial majoré du tarif. A un moment donné, cela pourrait les limiter.

Les producteurs de volaille et d'oeufs canadiens sont extrêmement inquiets devant l'instabilité des prix américains. Un quota constitue une protection absolue contre l'instabilité des prix sur le marché des exportations. Dans ce cas, cette instabilité des prix se ferait davantage sentir sur le marché canadien avec le tarif. Par conséquent, un producteur travaillant dans un système de gestion des approvisionnements essaierait de trouver le moyen d'atténuer ou de modérer cette instabilité accrue des prix sur le marché canadien.

Voici donc certains des éléments que l'on prend en considération pour faire une évaluation. On s'entend généralement, si tant est que l'on puisse parvenir à un consensus dans le monde de l'économétrie, pour dire que c'est dans les secteurs agricoles où la distorsion est la plus grande que les cours mondiaux augmenteraient le plus. Ainsi, les produits laitiers et le sucre sont sans doute les deux denrées agricoles qui souffrent le plus de

[Text]

kets and reduction of export subsidies significant increases in the price of world dairy products. Again, that has to be factored in to see if international dairy product prices are increasing. At the same time that there are these high tariff equivalents, we must consider what the impact will be on the flexibility in Canada to set made-in-Canada prices?

Most producers in the supply management area have paid for and have acquired quota rights. That is to say that the right to produce milk and poultry in Canada is limited by production quotas. Over time, these quotas have been capsulized and, therefore, are seen as assets. Many producers are obviously concerned that with tariffication these asset values could be significantly reduced. We are talking about asset values for a typical farm of anywhere from a couple of hundred thousand dollars to a million dollars, which is the value of the right to produce the product.

Clearly, the concern is about wealth losses. The question here is that if there is uncertainty in the status quo—and certainly right now Article XI is uncertain—this can have an impact on the value of the quotas. Again, it depends on how the system is adjusted. If there is time for adaption, and policy mechanisms are developed to offset some of the identified problems, then the impact on the asset values could be minimal. But if it is done arbitrarily overnight, then clearly there could be a dramatic impact on asset values. Again, it depends on the assumptions that are made.

That is basically the conundrum we are in, senator. Everyone can make his assessment. Some people have said that tariffication is basically incompatible with the philosophy of supply management. Therefore, it does not matter if the tariff is 100 or 1000 per cent; it is simply inconsistent with the concept of supply management.

Senator Kelleher: I understand all that, but I am trying to get a straight answer from you.

Let me try another approach here. If, as we suggest, butter may end up, after tariffication, with 300 per cent duty—is that what I heard?

Mr. Gifford: Yes.

Senator Kelleher: Let us assume that we start with 300 per cent duty for our dairy farmers here in Canada who produce butter and follow the Dunkel formula, what kind of protection is that going to provide for them over what number of years?

Mr. Gifford: If you assume the tariff equivalent of 300 per cent, and you assume that a country regarding it as a sensitive product would only reduce it by 15 per cent, over six years—obviously there is a possibility of a longer transition period—that number would come down from 300 per cent to whatever

[Traduction]

distorsion. Une ouverture des marchés aux importations associée à une diminution des subventions aux exportations entraînerait une augmentation considérable du cours mondial des produits laitiers. Là encore, c'est un facteur qui doit être pris en considération pour déterminer si les prix internationaux des produits laitiers augmentent. Parallèlement, nous devons chercher à savoir dans quelle mesure ces équivalents tarifaires élevés peuvent empêcher le Canada de fixer comme il l'entend les prix des produits fabriqués au Canada.

Dans le contexte de la gestion des approvisionnements, la plupart des producteurs ont payé pour avoir droit à des contingents. Ceci veut dire que le droit de produire du lait et de la volaille au Canada est limité par les contingents de production. Au fil du temps, ces contingents sont devenus de plus en plus précieux et ils sont maintenant considérés comme des avoirs. De nombreux producteurs craignent qu'avec ces nouveaux tarifs, la valeur de ces actifs ne diminuent considérablement. Il s'agit d'actifs qui, pour une exploitation type, peuvent aller de 200 000 \$ à 1 million de dollars, et qui correspondent à la valeur du droit de produire une denrée.

C'est bien sûr la perte de richesse que l'on redoute. En effet, s'il y a une certaine incertitude — et il est vrai qu'actuellement l'article XI est incertain — dans le statu quo, la valeur des contingents peut en souffrir. Là encore, tout dépend de la façon dont on ajuste le système. Si l'adaptation se fait assez graduellement et si des mécanismes de politique sont mis sur pied pour compenser certains des problèmes prévus, les répercussions sur les valeurs des actifs pourraient être minimales. Mais si la décision intervient arbitrairement du jour au lendemain, il pourrait y avoir des répercussions très fortes sur les valeurs des actifs. Tout dépend encore une fois des hypothèses formulées.

Voici donc la situation complexe dans laquelle nous nous trouvons, sénateur. Chacun peut faire son évaluation. Selon certains, la tarification est fondamentalement incompatible avec les principes de la gestion des approvisionnements. Par conséquent, peu importe que le tarif soit de 100 ou de 1 000 p. 100, il est tout simplement incompatible avec le concept de gestion des approvisionnements.

Le sénateur Kelleher: Je comprends tout cela, mais je voudrais que vous me répondiez sans ambages.

Essayons de présenter les choses autrement. Si, comme nous venons de le voir, le beurre pouvait être assujéti à un droit de 300 p. 100, après la mise en place des tarifs — ai-je bien entendu?

M. Gifford: Oui.

Le sénateur Kelleher: Supposons que l'on commence avec un droit de 300 p. 100 pour les producteurs laitiers canadiens fabriquant du beurre et que l'on suive la formule Dunkel, comment vont-ils être protégés et pendant combien d'années par ce mécanisme?

M. Gifford: Si l'on suppose que le tarif équivalent est de 300 p. 100 et qu'un pays considérant qu'il s'agit d'un produit sensible ne réduirait les droits que de 15 p. 100 sur six ans — bien sûr la période de transition peut être beaucoup plus longue — le chiffre passerait de 300 p. 100 à 85 p. 100 de

[Text]

85 per cent of 300 is, over a period of six or more years. This would simply put a cap on the price that you could charge in Canada for butter.

Senator Kelleher: This is going to give them adequate protection for how many years?

Senator Carney: Similar to the producers.

Senator Kelleher: I am talking about producers because that is what this is all about. We are trying to protect the producers here, not the consumer. No one cares about the consumer in farm marketing boards, as you and I both know.

Mr. Gifford: Say, for example, it went down from 300 to 250 per cent over the length of the implementation period, which could be as long as six or even ten years. Then at some point in the future, there will be another GATT Round. It will only be when you know the outcome of that round that you will know what will happen from there on in. Basically, if you are talking about a ten-year transition period, it would go from 300 per cent to 250 per cent over a six-to-ten-year period.

Senator Kelleher: In my opinion, it appears to me that if we go the tariffication route, assuming the 300 per cent and assuming the Dunkel formula, there is certainly going to be more than adequate protection for dairy farmers if their tariff drops from 300 per cent to 250 per cent. Is that correct?

Mr. Gifford: That's your assessment, yes, sir.

Senator Kelleher: Good. Now that we have butter disposed of, let's move on to chickens. If I understood correctly, I think Senator Carney said something like 65 per cent?

Mr. Gifford: Something of that order, yes.

Senator Kelleher: Fine. Give me the scenario now with respect to chicken. What are we looking at over that period of time, with the same assumptions?

Mr. Gifford: Assuming you are talking about a 75 per cent tariff, it would be reduced by 15 per cent over a six-to-ten-year period.

The Chairman: Are you talking about 15 per cent or 15 percentage points?

Mr. Gifford: Fifteen per cent of whatever the tariff equivalent is, rather than percentage points. So in these cases the level of the tariff equivalents are substantially lower for poultry and eggs than for the dairy products.

Senator Kelleher: But still, would there be adequate protection for a period of six to ten years for them as well?

Mr. Gifford: The level of tariff equivalent would decline from, say, 75 to 60, or thereabouts.

Senator Kelleher: Which is still a pretty fair protection, is it not?

Mr. Gifford: It is substantial in relation to the protection in the rest of the economy, yes.

Senator Kelleher: And without taking everybody's time here and going through each member of the feather trade, as they

[Traduction]

300 p. 100, sur une période de six ans ou plus. On fixerait donc un plafond au prix du beurre au Canada.

Le sénateur Kelleher: Ceci va leur assurer une protection adéquate pendant combien d'années?

Le sénateur Carney: La même chose que pour les producteurs.

Le sénateur Kelleher: Je parle des producteurs parce que c'est de cela qu'il s'agit. Nous essayons de protéger les producteurs, pas les consommateurs. Personne ne se préoccupe des consommateurs dans les offices de commercialisation agricole, nous le savons tous les deux.

M. Gifford: Disons, par exemple, que le tarif passe de 300 à 250 p. 100 au cours de la période de mise en place, qui pourrait être de six ans ou même de 10. Il y aura un jour une autre ronde de négociations du GATT. Ce n'est que lorsque l'on connaîtra l'issue de cette ronde que l'on saura ce qui va se passer ensuite. Au fond, si l'on considère que la période de transition est de 10 ans, le tarif passerait de 300 p. 100 à 250 p. 100 sur une période de six à 10 ans.

Le sénateur Kelleher: A mon avis, si nous optons pour la formule des tarifs, en prenant l'hypothèse des 300 p. 100 et la formule Dunkel, la protection sera certainement plus que suffisante pour les producteurs laitiers si leur tarif tombe de 300 p. 100 à 250 p. 100. Est-ce exact?

M. Gifford: C'est votre évaluation, oui, monsieur.

Le sénateur Kelleher: Bon. Voilà donc pour le beurre, passons maintenant au poulet. Si j'ai bien compris, M^{me} Carney a cité le chiffre de 65 p. 100, je crois?

M. Gifford: C'est de cet ordre-là, oui.

Le sénateur Kelleher: Donnez-moi maintenant le scénario pour le poulet. Quelle va être la situation sur la même période, avec les mêmes hypothèses?

M. Gifford: En supposant que le tarif soit d'environ 75 p. 100, il serait réduit de 15 p. 100 sur une période de six à 10 ans.

Le président: Voulez-vous dire 15 p. 100 ou 15 points de pourcentage?

M. Gifford: Quinze pour cent du tarif proprement dit et non 15 points. Ici, le niveau des équivalents tarifaires est nettement plus bas pour la volaille et les oeufs que pour les produits laitiers.

Le sénateur Kelleher: Mais la protection serait néanmoins adéquate pour une période de six à 10 ans?

M. Gifford: Le niveau du tarif passerait de 75 à 60 p. 100, environ.

Le sénateur Kelleher: Ce qui est encore une protection assez raisonnable, n'est-ce pas?

M. Gifford: C'est important par rapport à la protection du reste de l'économie, oui.

Le sénateur Kelleher: Et je ne veux pas nous faire perdre de temps en passant en revue chacun des membres du commerce de la plume, comme ils disent, mais le scénario serait-il le

[Text]

call it, would the same scenario appear to be in place so that there will be fairly adequate protection over that period?

Mr. Gifford: In all instances, the tariff equivalents would be substantial and would remain substantial at the end of an appropriate implementation period, yes.

The Chairman: As a subordinate question, your answer on chicken implied that the costs of production, let us say in the United States, are not dramatically lower than the costs of production in Canada. Is that not correct?

Mr. Gifford: There is a different kind of industry in the United States. You have vertical integration, and four or five large companies virtually control the production of chickens in the United States. Basically you have producers providing their labour and buildings, and a large corporation that provides the feed, the chicks, the management, the veterinary advice. Basically the producers in the United States produce on a sort of contract basis and get paid for their labour.

The old family farm system has, in fact, been collapsed into a vertically integrated industry for both chicken and eggs in the United States. In Canada it is still based largely on family farm operations, although some family farms are very, very large in Canada and are multimillion-dollar operations.

The Chairman: So you are leading up to answer my question: Is the cost of production putting competitive goods on the market considerably lower in the United States than it is in Canada? I am trying to find out how much protection that 75 or 65 per cent is really going to be against a large quantity of low-cost U.S. chicken.

Senator Grafstein: How much per pound, Mr. Chairman?

Mr. Gifford: The cost of feed, which is the major ingredient in all poultry production, is almost identical in Canada and the United States. The big difference in the cost of production is the cost of buildings. Most of the chicken production in the United States takes place in the south, Virginia, Georgia, those areas, mainly because of the year-round temperate weather. The cost of production in Canada would be higher because of the need for cold-weather housing.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, does he know the difference between the cost per pound at the farm gate?

Senator Bolduc: I have a supplementary question on this issue.

The Chairman: Is your question on agriculture, Senator Bolduc?

Senator Bolduc: Yes, it is. It is about the quota system. I understand that a quota is a right and the price of that right is going up with the years. So it is difficult for the family farm to be given to the children. And then the government intervenes with the credit system to help people. Is that credit system counterproductive in one way, because the private business would probably not have granted credit, I suppose?

[Traduction]

même de sorte que la protection serait suffisante pour cette période?

M. Gifford: Dans tous les cas, les équivalents tarifaires seraient importants et le resteraient à la fin d'une période de mise en place adéquate, oui.

Le président: Question subsidiaire, votre réponse sur le poulet est valable à condition que les coûts de production, aux États-Unis par exemple, ne soient pas nettement inférieurs aux coûts de production au Canada. N'est-ce pas vrai?

M. Gifford: L'industrie est structurée différemment aux États-Unis. Il y a une intégration verticale et quatre ou cinq grandes sociétés contrôlent pratiquement la production de poulets aux États-Unis. En fait, les producteurs donnent leur travail et leurs bâtiments et une grande société fournit les aliments, les poussins, la gestion, les conseils vétérinaires. En somme, les producteurs américains travaillent un peu comme s'ils avaient un contrat, en étant payés pour leur travail.

Les anciennes exploitations agricoles familiales ont en fait été remplacées par une industrie à intégration verticale pour les poulets comme pour les oeufs aux États-Unis. Au Canada, nous avons encore essentiellement des exploitations agricoles familiales bien que certaines de ces fermes familiales soient très, très importantes et représentent plusieurs millions de dollars.

Le président: Vous commencez déjà à répondre à la question que j'allais vous poser et qui est celle-ci: le coût de production pour mettre des produits compétitifs sur le marché est-il nettement plus bas aux États-Unis qu'au Canada? J'essaie de savoir dans quelle mesure ces 75 ou 65 p. 100 constitueront vraiment une protection contre une grande quantité de poulets américains à bas prix.

Le sénateur Grafstein: Combien la livre, monsieur le président?

Mr. Gifford: Le coût des provendes, qui est le principal ingrédient de toute la production volaillière est presque identique au Canada et aux États-Unis. La grande différence dans le coût de production vient du coût des bâtiments. Aux États-Unis, l'élevage de poulets se fait surtout dans le sud, en Virginie, en Georgie, dans ces régions, surtout parce qu'elles jouissent d'un climat tempéré toute l'année. Le coût de production au Canada va être plus élevé à cause des bâtiments nécessaires par temps froid.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, connaît-il la différence du coût à la livre au point de production?

Le sénateur Bolduc: J'ai une question supplémentaire à ce sujet.

Le président: Votre question porte-t-elle sur l'agriculture, sénateur Bolduc?

Le sénateur Bolduc: Oui. Il s'agit du système de contingents. Je comprends que le contingent est un droit dont le prix augmente avec les années. Il est donc difficile de donner l'exploitation familiale aux enfants. Et le gouvernement intervient ensuite avec le système de crédit pour aider les gens. Ce système de crédit est-il contreproductif dans une certaine mesure,

[Text]

Mr. Gifford: It is not unique, sir, to the supply and management sector. The problem of transferring farms from one generation to another becomes more and more acute the more and more capital intensive farming becomes. This is not your average small business of \$50,000 or \$100,000. Most of your commercial farming operations in Canada are million-dollar operations. For a young farmer to try to get going in agriculture requires a very large investment.

In the supply and management sector, though, because of the stability of the returns in this sector, it has been easier to borrow credit, to borrow money, to invest in the right to produce milk or poultry. These loans to purchase production quota have typically been written off in three to five years.

Senator Bosa: Given that the poultry growers and the dairy producers have been in business for generations, why is it that they cannot compete, let's say with the Americans, given that technology is universal today? Is it economies of scale? Why do we need these marketing boards? Is it to protect a large number of producers? Are there too many players on the field?

Mr. Gifford: I think, senator, that until the early 1970s Canada and the United States were operating on the basis of a North American poultry economy. Basically the prices in Canada just follow the peaks and valleys of the U.S. market. It was in order to try to reduce this extreme price volatility that supply and management was introduced in Canada, first on a provincial basis and later formed into national supply and management programs.

The initial rationale for supply and management in the poultry section, in particular, was this perceived need to reduce the price and stability transmission for the U.S. market into the Canadian market.

That being said, the other big difference has been the diverging structures of the two industries, with the U.S. industry becoming more and more vertically integrated, the feed manufacturer, in effect, becoming the primary determinant. And in Canada, because of the existence of supply management to a large extent, you have maintained a much more diversified structure where you still have a primary emphasis on family farms as opposed to integrated operations.

Senator Bosa: It seems to me that this has worked very well for the producers, the members of the marketing boards, but not so well for the consumer. It seems to me there is a great disparity now between the price of cheese, for instance, that could be imported from the United States, and the price of cheese that is in Canada.

Mr. McLean, the Vice-President of McCain Foods, told us that he could not compete if there was a free market in the pizza making sector. They could not do it because there is a 40 per cent difference in the price of cheese. Why has this devel-

[Traduction]

puisque ces crédits ne seraient sans doute pas accordés dans l'entreprise privée, je suppose?

M. Gifford: Ce n'est pas propre au secteur de la gestion des approvisionnements, monsieur. Le problème du transfert des exploitations agricoles d'une génération à l'autre devient de plus en plus aigu, plus l'agriculture exige de capital. Ce n'est pas une petite entreprise moyenne de 50 000 \$ ou 100 000 \$. La plupart des exploitations agricoles commerciales au Canada représentent des millions de dollars. Il faut un investissement considérable à un jeune cultivateur désireux de se lancer dans l'agriculture.

Cependant, dans le secteur de la gestion des approvisionnements, étant donné la stabilité des rendements, il a été plus facile d'obtenir du crédit, d'emprunter, d'investir dans le droit de produire du lait ou de la volaille. Ces prêts à l'achat de contingents de production sont généralement remboursés sur trois à cinq ans.

Le sénateur Bosa: Étant donné que les producteurs de volaille et de produits laitiers sont dans la partie depuis des générations, comment se fait-il qu'ils ne puissent concurrencer les Américains, par exemple, puisque la technologie est aujourd'hui universelle? Est-ce en raison des économies d'échelle? Pourquoi nous faut-il ces offices de commercialisation? Est-ce pour protéger un grand nombre de producteurs? Les joueurs sont-ils trop nombreux?

M. Gifford: Jusqu'au début des années 1970, le Canada et les États-Unis fonctionnaient essentiellement dans le cadre d'une économie nord-américaine de la volaille. Les prix au Canada suivaient en fait les pointes et les creux du marché américain. C'est pour atténuer cette instabilité extrême des prix que le système de gestion des approvisionnements a été mis en place au Canada, d'abord au niveau provincial et ensuite sous forme de programmes nationaux de gestion des approvisionnements.

Au départ, particulièrement dans le domaine de la volaille, ce mécanisme devait permettre d'éviter que l'instabilité des prix aux États-Unis ne se propage au Canada.

Cela dit, l'autre grande différence vient des structures divergentes des deux industries, puisque l'intégration verticale est devenue de plus en plus importante aux États-Unis, le fabricant de provendes devenant en fait l'élément déterminant. Et au Canada, en grande partie en raison de la gestion des approvisionnements, on a maintenu une structure beaucoup plus diversifiée dans laquelle les exploitations familiales l'emportent encore sur les entreprises intégrées.

Le sénateur Bosa: Il me semble que ceci a très bien fonctionné pour les producteurs et les membres des offices de commercialisation, mais moins bien pour le consommateur. J'ai l'impression qu'il y a maintenant de grands écarts entre le prix du fromage, par exemple, que l'on pourrait importer des États-Unis et le prix du fromage au Canada.

Nous avons entendu M. McLean, vice-président de McCain Foods, nous dire qu'il ne pourrait pas être compétitif s'il y avait un marché libre dans le secteur de la pizza. Ce serait impossible parce qu'il y a une différence de 40 p. 100 dans le

[Text]

oped? I can understand that we want to maintain stability, but are these marketing boards not controlled by anyone? Are they not pegged to the international price of these commodities that they control?

Mr. Gifford: No, sir. Under the current policies within the supply management sector, as I was saying earlier, the prices in Canada are made-in-Canada prices that are insulated from the international market.

The Chairman: We have had a quotation on butter which was very high, and we had a figure for chicken, but I suspect that butter is not the leading dairy commodity. What about cheese and other products made with manufacturing milk?

Mr. Gifford: Well basically, sir, the price of cheese and skim milk powder would be in the same order of magnitude of roughly 250 to 300 per cent. Basically you are comparing the cost of manufacturing milk in Canada with the price of manufacturing milk in New Zealand. To put the price of fluid milk into some kind of perspective, the average price of milk in Canada is roughly 60 per cent higher than the average price of milk in the United States. When you are comparing the dairy product prices with, in effect, the lowest world price, that is typically coming out of New Zealand. That is why your tariff equivalent is so much higher for the dairy product prices. For fluid milk it would be lower.

The Chairman: In the case of fluid milk we can assume it would be coming in from the United States?

Mr. Gifford: Yes indeed.

Senator Carney: I would like to ask my chicken pot pie question. A problem we had with the Free Trade Agreement was that the Canadian chicken pot pie producers could not compete with the American chicken pot pie producers because the Canadians had to pay more for their chicken than the Americans. In this industry tariffs were removed, their protection was removed, and they were skewered because of the high input cost of chicken.

What will happen to Canadian chicken pot pie producers if tariffication proceeds? Will they be better off? Will they be better able to compete with American chicken pot pie producers? This is a big industry in Canada.

Mr. Gifford: Right now, senator, the manufacturers of chicken pot pie in Canada are getting access to U.S. chicken because under the FTA it was a matter of policy that any new access for chicken into Canada would be given to the further processors first. So a firm like Morrison Lamothe, for example, that happens to manufacture turkey pot pies and chicken pot pies, is now basically sourcing much of its requirements for chicken from the United States because it has first call on the import quotas.

Senator Carney: The quotas were increased?

Mr. Gifford: That is correct.

[Traduction]

prix du fromage. Comment en sommes-nous arrivés là? J'admets que nous voulons maintenir la stabilité, mais n'y a-t-il personne pour contrôler ces offices de commercialisation? Ne doivent-ils pas suivre le cours international des denrées qu'ils contrôlent?

M. Gifford: Non, monsieur. Avec les politiques actuelles dans le secteur de la gestion des approvisionnements, les prix au Canada sont, comme je le disais tout à l'heure, les prix des produits fabriqués au Canada et sont isolés du marché international.

Le président: Nous avons ici un chiffre sur le beurre qui était très élevé et nous avons eu un chiffre pour le poulet, mais je suppose que le beurre n'est pas le principal produit laitier. Que dire du fromage et des autres produits à base de lait?

M. Gifford: Eh bien, monsieur, le prix du fromage et de la poudre de lait écrémé serait dans la même fourchette d'environ 250 à 300 p. 100. En gros, vous comparez le prix du lait industriel au Canada à celui du lait industriel en Nouvelle-Zélande. Pour vous donner une idée du prix du lait de consommation, le prix moyen est supérieur d'environ 60 p. 100 au Canada par rapport aux États-Unis. Si vous comparez le prix des produits laitiers avec le prix mondial le plus bas, c'est automatiquement à la Nouvelle-Zélande que vous pensez. C'est pour cela que l'équivalent tarifaire est tellement plus élevé pour les produits laitiers. Pour le lait de consommation, ce serait moins.

Le président: Le lait de consommation, viendrait des États-Unis?

M. Gifford: Effectivement.

Le sénateur Carney: J'aimerais poser ma question sur la croustade de volaille. Un des problèmes que nous avons eus avec l'Accord de libre-échange était que les producteurs canadiens de croustade de volaille ne pouvaient pas concurrencer les producteurs américains parce qu'ils devraient payer leur poulet plus cher. Si on supprimait les droits de douane pour cette industrie, on allait supprimer leur protection, et c'était la fin des haricots pour eux à cause du coût élevé des intrants pour le poulet.

Que deviendront les producteurs canadiens de croustade de volaille si l'on adopte la tarification? Leur situation s'améliorera-t-elle? Seront-ils plus à même de concurrencer les producteurs américains de croustade de volaille? C'est une grosse industrie au Canada.

M. Gifford: Pour l'instant, sénateur, les fabricants de croustade de volaille au Canada ont accès au poulet américain parce que la politique adoptée dans le cadre de l'ALE stipulait que les transformateurs secondaires devaient avoir la priorité d'accès au poulet importé au Canada. Par conséquent, une entreprise comme Morrison Lamothe par exemple, qui fait de la croustade de dinde et de la croustade de poulet, s'approvisionne en grande partie en poulet des États-Unis parce qu'elle est prioritaire dans les quotas d'importation.

Le sénateur Carney: Les quotas ont été augmentés?

M. Gifford: C'est exact.

[Text]

Senator Carney: Thank you. That is my chicken pot pie question, Mr. Chairman.

The Chairman: Anything else on agriculture? All right, Senator Ottenheimer.

Senator Ottenheimer: I will move from feathered friends to ones with fins and gills. I assume that fishery markets are also included in this round of GATT negotiations. That being correct, I can ask my question.

It is my understanding that in the last round, because no one knew what else to do with them, fishery matters were stuck into the agricultural package with fairly minimal import rules, understandably, in terms of the value of those products and agriculture in general.

There was, a few years ago, agreement that fisheries should be given its own identity in terms of negotiations. The big problem, as I understand it, with respect to fishery matters has been that, to maintain the Canadian interest, access to the resource in Canadian waters was being negotiated. This was done in an effort to find more markets, increase the accessibility of the markets, and also to find markets for finished products rather than just raw products. And Canadian negotiators recommended to government that access within the 200 mile limit be given specifically to European industrialized nations in order to endeavour to improve the position of the Canadian fish exporting market.

This, of course, was totally incongruous. No one would ever suggest that in order to get better markets for grains, chickens or anything the French or West Germans should be able to come over and raise their chickens or grow their cereal products here.

To a very large extent I think the analogy holds because the exclusive economic zone, up to 200 miles, although on Canadian territory, is totally within Canadian jurisdiction from a resource development point of view. The point is, what is being done with respect to negotiating greater potential for export for the Canadians fishing industry?

Mr. Denis: First, on the question of how it is being negotiated, it is not part of the agricultural package. Indeed, it is part of the Dunkel document. Fisheries is out of the agricultural package. It does not make the negotiations any easier or more difficult. It is simply not there.

Second is the reference to the access to fish stocks in response to access to markets. That policy was terminated some time ago and we are not contemplating any such trade-offs in the Uruguay round. That may mean that in respect of the European communities the prospects of getting a substantial fish deal would be relatively modest. In any event, we are dealing with market to access against market to access concessions. I think we will, nevertheless, be able to have some interesting trade results with a number of major participants including Japan, Korea and other major consumers in the world, but it is a very difficult sector internationally.

[Traduction]

Le sénateur Carney: Merci. C'était ma question sur la croustade de volaille, monsieur le président.

Le président: Autre chose sur l'agriculture? Bien, sénateur Ottenheimer.

Le sénateur Ottenheimer: Je vais passer de nos amis à plumes à nos amis à nageoires. Je pense que les négociations du GATT portent aussi sur les marchés des pêches. Puisque c'est exact, je vais poser ma question.

Je crois savoir qu'au cours de la dernière ronde de négociations, comme personne ne savait quoi en faire, les questions de pêche ont été mises dans le même sac que les questions agricoles avec des règles d'importation plutôt restreintes, on le comprend, compte tenu de la valeur de ces produits et de l'agriculture en général.

Il avait été convenu il y a quelques années que les pêches seraient traitées à part dans les négociations. Je crois que le gros problème à cet égard, c'est que pour préserver les intérêts du Canada, on devait négocier l'accès aux ressources des eaux canadiennes. Ces négociations avaient pour but de trouver de nouveaux marchés, de rendre les marchés plus accessibles et aussi de trouver des marchés pour nos produits finis et non pas simplement la matière première. Les négociateurs canadiens ont alors recommandé au gouvernement d'accorder spécifiquement aux nations industrialisées de l'Europe un accès à l'intérieur de la zone des 200 milles dans le but d'essayer d'améliorer les conditions des marchés d'exportation de poisson du Canada.

C'était naturellement une démarche tout à fait incongrue. Personne n'irait imaginer d'inviter les Français ou les Allemands de l'Ouest à venir élever leurs poulets ou à cultiver leurs céréales ici dans l'espoir de trouver de meilleurs marchés pour nos céréales, notre poulet ou autre.

Je pense que cette comparaison est en grande partie valable car la zone économique exclusive, jusqu'à 200 milles, bien que correspondent le territoire canadien, relève entièrement de la compétence canadienne du point de vue de l'exploitation des ressources. Ce que je voudrais savoir, c'est ce que l'on fait pour négocier un potentiel d'exportation plus important pour l'industrie de la pêche du Canada?

M. Denis: Tout d'abord, techniquement parlant, cela ne fait pas partie des négociations sur l'agriculture. C'est d'ailleurs précisé dans le document Dunkel. Les pêches sont distinctes de l'agriculture. Cela ne rend les négociations ni plus faciles ni plus difficiles. C'est simplement un domaine distinct.

Deuxièmement, il y a la question de l'accès aux stocks de poisson en réponse à l'accès aux marchés. Nous avons mis fin à cette politique il y a quelque temps et nous n'envisageons pas de compromis de ce genre dans la ronde Uruguay. Cela signifie peut-être que les perspectives d'obtenir un accord important sur le poisson avec les communautés européennes sont relativement modestes. Quoi qu'il en soit, nous négocions sur la base d'un accès au marché en échange de concessions pour accéder à un marché. Je pense malgré tout que nous obtiendrons des résultats commerciaux intéressants avec un certain nombre de participants importants dont le Japon, la Corée et d'autres consommateurs importants à l'échelle mondiale, mais c'est un

[Text]

Senator Ottenheimer: Thank you.

The Chairman: Does any other senator wish to take advantage of this opportunity?

Senator Grafstein: I have a question on another subject, Mr. Chairman. Perhaps you could give us some broad brush strokes of the impact of the current round on the cultural products, cultural services. Is there to be an impact? Is there not to be an impact? How will the domestic industry be affected by this round? Break this down for us, if you could, from publishing to whatever.

Mr. Denis: The short answer to that is no, there will be no impact. We want to have an outcome which is equivalent to the way it was treated in the FTA negotiations. Specifically, though, because of the GATT deal, which is structured differently, to get at the equivalent outcome and the noncommitment on cultural industries you must distinguish between the questions of national treatment, market access and nondiscrimination in terms of the MFN obligations.

In the new GATT for services, the market access and national treatment negotiations are part of an ongoing process, and Canada will not make any commitment on that in the GATT.

In relation to nondiscrimination, that is, the MFN issue, it is not a problem in the cultural industries except in one respect. We have, as you know, co-production film agreements with some 15 countries, and Canada and those 15 countries will be taking exemptions from the MFN obligations. So as a practical matter it is there in principle but there is no access commitment, no national treatment commitment, and no MFN obligations. There is nothing, whether it is publishing or any of the so-called "cultural industries". Obviously, Canada has never had a problem of transparency in supporting cultural industries; therefore, the framework provision of transparency is not a contentious issue in Canada. We have not been trying to hide from anybody what we do in support of culture in Canada.

The Chairman: I want to say something to the members of the committee. I said initially that we would be looking as well at the proposed trilateral treaty, but Mr. Weeks obviously will not be here this afternoon so we can give the balance of our meeting to the GATT.

Senator Grafstein: Bill C-58 is obviously an ongoing concern of the American government. We have responded by not enforcing Bill C-58. We have it on the statute books, but it is not being enforced. Is this issue of Bill C-58 an ongoing problem? Have the Americans raised this as a specific concern, or is it now neutralized because it is a bill that we have chosen not to actively enforce?

Mr. Denis: In that whole sector, I think it is clear from my answer that it is virtually a non-issue between Canada and the

[Traduction]

secteur qui présente beaucoup de difficultés sur le plan international.

Le sénateur Ottenheimer: Merci.

Le président: Un autre sénateur voudrait-il profiter de l'occasion?

Le sénateur Grafstein: J'ai une question sur un autre sujet, monsieur le président. Pourriez-vous nous brosser les grandes lignes des répercussions de la ronde actuelle de négociations sur les produits culturels, les services culturels? Y aura-t-il des répercussions ou non? Quelles sont les conséquences pour notre industrie nationale? Pourriez-vous nous ventiler cela depuis le secteur de l'édition jusqu'où vous voudrez.

M. Denis: En bref, non, il n'y aura pas de répercussions. Nous souhaitons aboutir à un résultat analogue à celui des négociations de l'ALE. Toutefois, étant donné que l'entente du GATT a une structure différente, pour obtenir un résultat équivalent et la neutralité pour les industries culturelles, il faut faire une distinction entre les questions de traitement national, d'accès aux marchés et de non-discrimination du point de vue de la clause de la nation la plus favorisée.

Avec le nouveau GATT, c'est-à-dire le nouveau GATT dans le domaine des services, les négociations sur l'accès aux marchés et le traitement national font partie d'un processus à long terme et le Canada ne s'engagera pas sur cette question au GATT.

Pour ce qui est de la non-discrimination, c'est-à-dire de la question de la nation la plus favorisée, cela ne pose pas de problème pour les industries culturelles sauf sur un point. Comme vous le savez, nous avons des ententes de coproduction cinématographique avec une quinzaine de pays, et le Canada et ces 15 pays auront des dérogations à ces obligations de NPF. Donc, concrètement, ce traitement existe en principe, mais il n'y a pas d'engagement d'accès, pas d'engagement à accorder un traitement national et pas d'obligations NPF. Il n'y a rien, qu'il s'agisse d'édition ou de ce qu'on appelle les «industries culturelles». Le Canada n'a manifestement jamais eu de problème de transparence pour soutenir ses industries culturelles; par conséquent la disposition cadre prévoyant la transparence ne pose pas de problèmes au Canada. Nous n'avons jamais essayé de cacher à qui que ce soit ce que nous faisons pour aider la culture au Canada.

Le président: Je voudrais dire quelque chose aux membres du Comité. J'avais dit au départ que nous allions aussi examiner le traité trilatéral proposé, mais il est manifeste que M. Weeks ne viendra pas nous rejoindre cet après-midi, donc nous pouvons consacrer le reste de notre réunion au GATT.

Le sénateur Grafstein: De toute évidence, le projet de loi C-58 donne toujours des soucis au gouvernement américain. Notre réaction a consisté à ne pas appliquer cette loi. Elle est sur nos tablettes, mais nous ne l'appliquons pas. Est-ce que cela continue à poser un problème? Les Américains ont-ils exprimé des inquiétudes particulières à cet égard, ou le problème est-il neutralisé puisque c'est un projet de loi que nous avons décidé de ne pas appliquer activement?

M. Denis: Pour tout ce secteur, je pense qu'il est clair d'après ma réponse que la question ne se pose pratiquement

[Text]

United States in the Uruguay Round, because it was clear from the beginning that we would not make any commitments in this area. At the same time, we will not do anything to undermine whatever they want to do with other countries. So that is where we are. It is not a controversial issue at the table.

Senator Carney: Since we have the extra time, we should take advantage of the witnesses to discuss some other areas. One question I have is why did the government proceed with changes to the pharmaceutical legislation in Canada before the GATT agreement was concluded? Normally, that is something that you would trade when you are dealing with this area. Did we play this card prematurely?

Mr. Denis: Obviously, there is no legislative change in that area. The negotiations in the intellectual property area and the MTN and a number of research or investment projects were coming to fruition, and so the government indicated that it would be proceeding on that basis. Frankly, by that time there was virtually nothing more to negotiate in the TRIP agreement—

Senator Carney: TRIP being Trade Related Intellectual Property?

Mr. Denis: ... both in terms of the copyrights and the patent protection. As you know, when it comes to investment, one has to be competitive. As a result of this GATT negotiation, in terms of the number of years of patent protection that was the basis of international consensus, it represented only a three-year additional protection. It was a relatively modest step to make to ensure that we are in harmony with the rest of the world on that issue.

Senator Carney: So it was a competitive move not particularly related to the GATT?

Mr. Denis: That is correct. This is a question of self-interest and having a number of investment projects and R&D activities and commitments. It is nice to see that the domestic track and the international track can converge, and that was one of those cases.

Senator Carney: Let me say up front that Canada has some concern in the area of financial services. The problem is that this particular area is so complicated that I do not know if this committee wants to get into it at this time. As I understand the issue, we will be offering access to our markets and financial services, but we will not get reciprocal rights or access to other markets. I can see the concern, but what are the implications for Canada?

Mr. Denis: Senator, it is an issue in relation to the so-called "newly industrialized countries". As you know, one of the requirements of a services agreement is to have nondiscrimination, that is, MFN. That means that the reciprocity clauses that in most OECD countries have—as you will remember, some years ago we had great concerns of that as far as the European Economic Community was concerned—would have to be extended to everybody. As long as these countries have equivalent access to each other's financial markets, there is no problem. However, until we see how much the newly industri-

[Traduction]

pas entre le Canada et les États-Unis pour la ronde Uruguay car il a été clair dès le début que nous ne prenions aucun engagement dans ce domaine. D'un autre côté, nous ne ferons rien pour les empêcher de faire ce qu'ils voudront avec les autres pays. Voilà donc où nous en sommes. Ce n'est pas un sujet de controverse.

Le sénateur Carney: Puisqu'il nous reste du temps, nous devrions profiter de la présence de ces témoins pour aborder d'autres domaines. J'aimerais savoir pourquoi le gouvernement a décidé de modifier la législation pharmaceutique au Canada avant la conclusion de l'entente du GATT. Normalement, c'est quelque chose qui se négocierait au moment où l'on discute de ce secteur. Avons-nous joué cette carte prématurément?

M. Denis: Il n'y a manifestement pas de changement législatif dans ce domaine. Les négociations sur la propriété intellectuelle, les négociations commerciales multilatérales et un certain nombre de projets de recherche ou d'investissement allaient aboutir, et le gouvernement a donc annoncé qu'il allait procéder sur cette base. Franchement, à ce moment-là, il n'y avait pratiquement plus rien à négocier dans l'accord DPIC...

Le sénateur Carney: DPIC signifiant droits de propriété intellectuelle touchant au commerce?

M. Denis: ... aussi bien en matière de droits d'auteur que de protection des brevets. Comme vous le savez, en matière d'investissement, il faut être concurrentiel. À la suite de ces négociations du GATT, cela ne représentait qu'une protection supplémentaire de trois ans en fonction du nombre d'années de protection des brevets sur lesquelles s'était établi le consensus international. C'était une étape relativement modeste à franchir pour accorder nos violons avec le reste du monde sur cette question.

Le sénateur Carney: C'était donc une initiative concurrentielle qui n'avait pas de rapport particulier avec le GATT?

M. Denis: C'est juste. Il s'agissait simplement de protéger nos intérêts dans un certain nombre de projets d'investissement et d'activités et d'engagements en R-D. Il est agréable de voir converger la démarche intérieure et la démarche internationale, et c'est l'un des cas où cela s'est produit.

Le sénateur Carney: Je dois dire d'emblée que le Canada est préoccupé par le secteur des services financiers. Le problème, c'est que c'est un domaine tellement complexe que je ne sais pas si le Comité veut l'aborder maintenant. Si je comprends bien la question, nous allons ouvrir l'accès à nos marchés et à nos services financiers, mais nous n'obtiendrons pas de droit ni d'accès réciproques à d'autres marchés. Je vois le problème, mais quelles sont les conséquences pour le Canada?

M. Denis: Sénateur, c'est un problème lié à ce qu'on appelle les «pays nouvellement industrialisés». Comme vous le savez, les ententes de services interdisent toute discrimination, c'est-à-dire exigent qu'il y ait traitement de la nation la plus favorisée. Autrement dit, les clauses de réciprocité qui s'appliquent pour la plupart des pays de l'OCDE — vous vous souviendrez qu'il y a quelques années, la Communauté économique européenne nous a beaucoup inquiétés à cause de cela — doivent s'appliquer à tout le monde. Dans la mesure où ces pays ont tous mutuellement accès à leurs marchés financiers, il n'y a

[Text]

alized countries are prepared to commit themselves in terms of market access and financial services liberalization, there is that concern; but, this track of the access negotiations, including financial services, is now on the way. So the precise scope of that concern will become clear only when we see what is negotiable.

Clearly, this is a concern shared by a lot of countries, including the United States, Canada and other countries in the developed world. It remains to be seen whether it will be a big problem or not. The question at the end of the day will be whether or not the gap is serious enough over the next couple of years that we will have to insist on having the capacity to invoke the so-called "sectoral nonapplication" of the services agreement in the case of financial services in respect of individual participants. That is very sensitive internationally; but, at the same time, negotiations are under way. We are in good company with many countries in this area.

The Chairman: There is one very important question concerning future meetings of the committee that I wish to raise while we have a fairly large representation here.

Senator Kelleher: I have a quick question.

The Chairman: We will be through by a quarter after six. Go ahead.

Senator Kelleher: My impression of GATT in the past has been that the dispute settlement mechanism has not been worth the powder to blow it to hell. As a result of that, to some degree the Americans brought in their various protection clauses because they felt it was not working. In your opinion, having seen what is being proposed, and I have not had an opportunity to examine it, do you feel there is any significant improvement in the dispute settlement mechanism proposed in this round?

Mr. Denis: Senator, we have major changes and indeed a very strong system. We have automaticity in the process. Nobody can block the system and the proceedings, including the establishment. We have fixed time frames in terms of the various steps in the process, including working within a maximum time frame in the adoption of a report. We have a review and appeal process under this approach. We have an integrated dispute settlement system. We also have a commitment to operate within this new multilateral dispute settlement system. I think we have every reason to be proud of the real improvements in this area.

Senator Kelleher: I have one last question. I want you to do a little crystal ball gazing.

Mr. Denis: If I may, senator, in many ways, when people have pointed to the deficiencies of the GATT system, one can say the old GATT is dead. It is being fundamentally replaced by new rules.

Senator Kelleher: Great. I want you to do some crystal ball gazing here, and I will accept that your answer will be based on that. It looks as though we have imposed a so-called "Easter deadline" for settlement of the GATT. Easter is late this year. It is well into April. Given that this is a presidential

[Traduction]

pas de problème. Toutefois, tant que nous ne saurons pas dans quelle mesure les pays nouvellement industrialisés sont prêts à ouvrir l'accès à leurs marchés et à libéraliser les services financiers, le problème se posera. Quoi qu'il en soit, ce dossier des négociations sur l'accès aux marchés, y compris les services financiers, suit son cours. Nous aurons une idée plus précise du problème quand nous saurons ce qui est négociable.

Cette préoccupation est évidemment partagée par de nombreux pays dont les États-Unis, le Canada et d'autres pays du monde industrialisé. Il reste à voir si ce sera un problème important ou non. En dernière analyse, la question sera de savoir si nous serons amenés, à cause de la gravité de l'écart au cours des quelques années à venir, à exiger de pouvoir invoquer la disposition dite de «non-application sectorielle» de l'entente sur les services dans le cas des services financiers à l'égard de certains participants. C'est un domaine très délicat sur le plan international, mais en même temps, les négociations suivent leur cours. Nous sommes en bonne compagnie avec de nombreux pays à cet égard.

Le président: Il y a une très importante question au sujet de nos réunions futures que je souhaiterais soulever tant que nous avons une bonne représentation ici.

Le sénateur Kelleher: Je voudrais poser une brève question.

Le président: Nous aurons fini à 18h15. Allez-y.

Le sénateur Kelleher: D'après ce que j'ai pu voir dans le passé, le mécanisme de règlement des différends du GATT ne valait pas trois sous. Cela a permis aux Américains dans une certaine mesure de s'entourer de diverses clauses de protection parce qu'ils se rendaient compte que le système ne marchait pas. À votre avis, vous qui avez vu la proposition, et je n'ai pas eu moi-même l'occasion de l'examiner, le mécanisme de règlement des différends proposé à l'occasion de cette ronde représente-t-il un progrès important?

M. Denis: Sénateur, nous avons des changements importants et effectivement un régime très solide. Le processus est automatique. Personne ne peut bloquer le système ni la procédure, y compris les autorités. Nous avons un échéancier précis pour les diverses étapes et processus, notamment un délai maximum pour l'adoption d'un rapport. Nous avons un processus de réexamen et d'appel. Nous avons un régime intégré de règlement des différends. Nous avons aussi un engagement à respecter ce nouveau régime multilatéral de règlement des différends. Je pense que nous avons toutes les raisons d'être fiers des progrès réels accomplis dans ce domaine.

Le sénateur Kelleher: J'ai une dernière question. Je vais vous demander de lire un peu dans votre boule de cristal.

M. Denis: Si vous le permettez, sénateur, à bien des égards, quand on songe aux lacunes du GATT qui ont été dénoncées, on peut dire que l'ancien GATT est mort. Pour l'essentiel, il va être remplacé par de nouvelles règles.

Le sénateur Kelleher: Parfait. Je vais vous demander de lire dans votre boule de cristal, en sachant que c'est sur cette base que vous me répondrez. J'ai l'impression que nous avons imposé une espèce de «date limite de Pâques» pour conclure les négociations du GATT. Pâques tombe tard cette année, fin

[Text]

election year in the United States, gazing into your crystal ball is there any opportunity of that being dealt within the United States in the year 1992?

Mr. Denis: I thought your question would be: Do I think we can complete it by Easter and then have it approved in the U.S. Congress this year?

Senator Kelleher: You can add that to my question; I have no problem with that.

Mr. Denis: The second part flows from the judgment on the first one. As I mentioned—and you carefully formulated your question—it is doable by Easter. It remains very uncertain because there are a lot of tough issues, including those adjustments to some of the Dunkel text that a number of countries, ourselves, Europe, and so on, wish to make. But there is a real commitment to make it by then. The latest evidence of that occurred on the weekend on my way back from Geneva. I read in the *Wall Street Journal* in Europe a long interview with Chancellor Kohl indicating that he wanted to have the round completed before he hosted the next summit in Munich. That is a good sign of the commitment. But no one will rush without achieving a good deal. That is where balancing out is so difficult.

It can be done by Easter, depending on how controversial it could be. You have fundamentally two scenarios there. First, there have been cases where those packages, because of congressional involvement throughout the whole process, have been going fairly fast. At the same time there is a time frame that could stretch it beyond the next presidential election in terms of the number of days under U.S. trade act requirements. It could start and, in terms of the approval process, be finished after the election; one should not rule that out. But we will not get there unless we get to Easter.

The Chairman: I have to intervene at this point and raise a question concerning our future meetings. I have come to the conclusion, after watching what goes on, that it is improper to bring witnesses here, particularly witnesses who are not employed by the Government of Canada and have them waiting around until the Senate rises on Tuesday afternoon. I think I can get permission for this committee to meet at 4:30 next Tuesday, but beyond that I will run into a granite wall; in other words, we will not get permission to sit if the Senate is sitting.

I am told that the block of time available to this committee is from the time that the Senate rises on into the night. Could we fix the time for our future meetings, except for next week, at 7:30? Would that be acceptable?

Senator Bosa: Who was objecting to us meeting at 4:30?

The Chairman: The Senate.

Senator Carney: You were there today.

[Traduction]

avril. Étant donné que cette année va être une année d'élections présidentielles aux États-Unis, en regardant dans votre boule de cristal, pensez-vous qu'il soit possible de régler cette question aux États-Unis au cours de 1992?

M. Denis: Je pensais que vous alliez me demander si je pensais que nous pouvions terminer cette négociation d'ici Pâques et la faire ensuite approuver par le Congrès américain cette année.

Le sénateur Kelleher: Vous pouvez rajouter cela à ma question, je n'y ai aucune objection.

M. Denis: La seconde partie découle de l'opinion émise sur la première. Je le répète—et vous avez soigneusement formulé votre question—c'est faisable d'ici Pâques. Il y a encore beaucoup d'incertitude parce qu'il y a des questions très épineuses, notamment les ajustements à une partie du texte de Dunkel qu'un certain nombre de pays, nous-mêmes, l'Europe, etc., souhaitons apporter. Mais il y a vraiment une volonté d'y parvenir. J'en ai encore eu un témoignage pas plus tard que cette fin de semaine en revenant de Genève. J'ai lu dans le *Wall Street Journal* en Europe une longue entrevue avec le chancelier Kohl dans laquelle il déclarait qu'il souhaitait avoir terminé cette ronde de négociations avant d'accueillir le prochain sommet à Munich. C'est un bon signe de détermination. Mais personne ne se précipitera tant qu'il n'aura pas une bonne entente. C'est pour cela que nous avons un exercice d'équilibre si délicat.

On peut y parvenir d'ici Pâques, cela dépendra des tiraillements éventuels. Fondamentalement, il y a deux scénarios envisageables. Premièrement, certains dossiers ont progressé assez vite en raison de l'intervention du Congrès à toutes les étapes. En même temps, il y a un échéancier qui pourrait très bien nous amener jusqu'à après les prochaines élections présidentielles du fait des exigences législatives des États-Unis en matière de commerce. Disons que le processus d'approbation pourrait débiter et ne parvenir à sa conclusion qu'après les élections; ce n'est pas à exclure. Mais avant cela, il faudra déjà voir ce qui se passera à Pâques.

Le président: Je dois intervenir maintenant pour soulever une question au sujet de nos réunions futures. Je suis parvenu à la conclusion — en voyant ce qui se passe — qu'il est malencontreux de faire venir ici des témoins, en particulier des témoins qui ne sont pas employés par le gouvernement du Canada et de les faire attendre jusqu'à l'ajournement du Sénat le mardi après-midi. Je pense que je peux obtenir pour ce comité l'autorisation de siéger à 16h30 mardi prochain, mais à partir de là je me heurterai à un mur de granite. Autrement dit, nous n'aurons pas la permission de siéger si le Sénat siège.

On m'a signalé que le créneau de temps dont nous disposons commence à l'ajournement du Sénat et peut se poursuivre toute la soirée. Pourrions-nous décider de nous réunir à l'avenir, sauf la semaine prochaine, à 19h30? Seriez-vous d'accord?

Le sénateur Bosa: Qui s'oppose à ce que nous nous réunissions à 16h30?

Le président: Le Sénat.

Le sénateur Carney: Vous étiez là aujourd'hui.

[Text]

The Chairman: We were told both privately and on the record in the Senate that permission will not be given in the future.

Senator Bolduc: That is so short.

The Chairman: But we will have to ask again and again.

Senator Bolduc: But five o'clock would be a compromise.

The Chairman: But you have a meeting at six. We value your presence. I had not realized that you had another meeting. Perhaps that affects the meeting at 7:30 on Tuesday.

Senator Kelleher: Sure it does. For example, there is the Ontario caucus dinner meeting and we do not get through until eight or nine.

The Chairman: In other words, this committee really does not have a block of time available to it in the real world. We have it on a piece of paper that we can meet from the time the Senate rises until midnight if we wish, but the Senate might not rise until 4:30 or 5 o'clock and you have to be out of here at 6 o'clock and you go on into the night. What do we do?

Senator Bosa: Consult with the whips.

The Chairman: We have talked to the whips and nothing happens.

Senator Bolduc: We had a discussion this morning about that. Are we *in camera* now?

The Chairman: No we are not *in camera*. My point is this: I cannot see how we can ask people to arrange for witnesses when we cannot tell them when they will be heard. That is the problem. It is a simple and practical problem.

Senator Bosa: But if the whips don't want to listen, ask them to provide an answer to our dilemma.

The Chairman: Well, whistle in the wind.

Senator Carney: It is probably just that the western planes do not get in until late. If you have it Tuesday morning senators cannot get here.

Senator Bolduc: And Tuesday night is the caucus night.

Senator Bosa: So 4:30 o'clock would be the logical time we can meet. We are the only ones in that situation.

The Chairman: What you are saying to me is that we will try to get permission to meet next Tuesday at 4:30. You are then proposing that we plan a meeting for the following Tuesday day at 4:30, which will be cancelled if the Senate is then sitting. Is that it? Our witnesses will then be out in the corridor.

Senator Bosa: Mr. Chairman, let us face it. Around that time of the day in the Senate we have reports, and so on.

The Chairman: I agree entirely.

Senator Bosa: It is not so crucial that we be present.

[Traduction]

Le président: On nous a dit en privé et officiellement au Sénat que nous n'aurions plus cette autorisation à l'avenir.

Le sénateur Bolduc: C'est tellement court.

Le président: Mais nous serons obligés de le redemander sans cesse.

Le sénateur Bolduc: Nous pourrions transiger pour 5 heures.

Le président: Mais vous avez une réunion à 6 heures. Votre présence compte beaucoup pour nous. Je ne me rendais pas compte que vous aviez une autre réunion. Cela cause peut-être un problème pour le mardi à 19h30.

Le sénateur Kelleher: Bien sûr. Par exemple, le caucus de l'Ontario se réunit au souper, et nous ne terminons pas avant 8 ou 9 heures du soir.

Le président: Autrement dit, concrètement, notre Comité n'a pas de créneau pour se réunir. Sur le papier, nous pouvons nous réunir à l'ajournement du Sénat jusqu'à minuit si nous le souhaitons, mais le Sénat peut très bien siéger jusqu'à 16h30 ou 17 heures, vous devez partir à 18 heures, et vous continuez le soir. Qu'allons-nous faire?

Le sénateur Bosa: Consulter les whips.

Le président: Nous avons parlé aux whips mais sans succès.

Le sénateur Bolduc: Nous en avons parlé ce matin. Sommes-nous à huis clos en ce moment?

Le président: Non, nous ne sommes pas à huis clos. Ce que je veux dire, c'est que je ne vois pas comment on peut demander à des gens de convoquer des témoins si nous ne pouvons même pas leur dire à quelle heure nous les entendrons. C'est cela le problème. C'est un problème simple et très concret.

Le sénateur Bosa: Mais si les whips ne veulent pas nous écouter, qu'ils nous donnent une réponse à ce dilemme.

Le président: Autant chanter.

Le sénateur Carney: C'est sans doute parce que les avions de l'Ouest arrivent ici assez tard. Si la réunion est prévue pour le mardi matin, certains sénateurs ne pourront pas être là.

Le sénateur Bolduc: Et le mardi soir, c'est le caucus.

Le sénateur Bosa: Donc l'heure logique de notre réunion serait 16h30. Nous sommes les seuls dans cette situation.

Le président: Si je comprends bien, nous allons essayer d'obtenir l'autorisation de nous réunir mardi prochain à 16h30. Vous me proposez ensuite de prévoir une réunion le mardi suivant à 16h30, qui sera annulée si le Sénat siège à ce moment-là.

C'est bien cela? Dans ce cas, les témoins attendront dans le couloir.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, regardons les choses en face. A cette heure-là, au Sénat, nous recevons des rapports et des choses de ce genre.

Le président: Tout à fait d'accord.

Le sénateur Bosa: Notre présence n'est pas d'une importance vitale.

[Text]

The Chairman: Absolutely. I agree entirely and I have made that argument, but it has not been resolved.

Senator Bosa: Ask them to find a solution.

Senator Kelleher: I will undertake, Mr. Chairman, at our caucus at 9 o'clock tomorrow to try to get this problem resolved.

Senator Bolduc: On our side it is debatable.

The Chairman: Let me bring another matter to your attention. I circulated a paper entitled: United States Application of the Free Trade Agreement. It refers to the comments made by Simon Reisman and Gordon Ritchie. I am not asking you today to decide whether or not we should hear from them or anyone from the government we might wish to hear, but in the interval will you read this carefully and discuss it with colleagues, if necessary? Decide whether or not we should hear, for example, Mr. Ritchie and perhaps someone from the government.

Next Thursday at 4:30 o'clock, unless something extraordinary happens, we will meet for a more specific discussion of the North American trade negotiations by looking at labour and social policy aspects. Mr. Tim Page of the Canadian Chamber of Commerce and Mr. James McCambly, President of the Canadian Federation of Labour, will be with us to discuss these issues in more depth. That is the business for next week.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Absolument. Je suis tout à fait d'accord et j'ai déjà présenté cet argument, mais sans succès.

Le sénateur Bosa: Demandez-leur de nous trouver une solution.

Le sénateur Kelleher: Monsieur le président, je vais essayer de trouver une solution demain à la réunion de notre caucus à 9 heures.

Le sénateur Bolduc: De notre côté, c'est discutable.

Le président: J'aimerais attirer votre attention sur un autre point. Je vous ai fait distribuer un document intitulé: Application de l'Accord de libre-échange par les États-Unis. Il porte sur les commentaires de Simon Reisman et Gordon Ritchie. Je ne vous demande pas aujourd'hui de décider s'il serait bon d'entendre ces deux personnes ou d'autres représentants du gouvernement, mais je vous invite simplement à lire soigneusement ce document et à en discuter au besoin avec vos collègues. Décidez si nous devons entendre par exemple M. Ritchie et peut-être quelqu'un d'autre du gouvernement.

Mardi prochain, à 16h30 à moins d'un événement extraordinaire, nous nous réunirons pour discuter de façon plus précise les négociations commerciales nord-américaines sous l'angle de la main-d'oeuvre et de la politique sociale. Nous recevrons M. Tim Page, de la Chambre de commerce du Canada et M. James McCambly, président de la Fédération canadienne du travail pour discuter de façon plus approfondie de ces questions. Voilà pour les travaux de la semaine prochaine.

La séance est levée.

University of Toronto Library
Order Department
Toronto, Ontario
M5S 1A5

FA/AE



*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of External Affairs:

Mr. Germain Denis, Assistant Deputy Minister to the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, and chair of the GATT negotiating group on market access in Geneva; and

Mr. Mike Gifford, Senior Coordinator—Agriculture.

Du ministère des Affaires extérieures:

M. Germain Denis, sous-ministre adjoint chargé de l'Uruguay Round des négociations commerciales multilatérales; il préside en outre le groupe de négociations sur l'ouverture des marchés à Genève; et

M. Mike Gifford, conseiller principal—Agriculture.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART
Deputy Chairman:
The Honourable GERALD R. OTTENHEIMER

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART
Vice-président:
L'honorable GERALD R. OTTENHEIMER

Tuesday, February 18, 1992

Le mardi 18 février 1992

Issue No. 6

Fascicule n° 6

Second Proceeding on:

Deuxième fascicule concernant:

The examination of negotiations for a North American
free trade agreement among Canada, the United States
and Mexico and any other related trade developments

L'examen des négociations en vue d'un accord de libre-
échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique
et tout autre aspect commercial connexe

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	*Murray, P.C.
Bolduc	(or Lynch-Staunton)
Bosa	Ottenheimer
Cogger	Robichaud
*Frith (or Molgat)	Roblin, C.P.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
MacEachen	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Atkins	*Murray, c.p.
Bolduc	(ou Lynch-Staunton)
Bosa	Ottenheimer
Cogger	Robichaud
*Frith (ou Molgat)	Roblin, c.p.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
MacEachen	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 21, 1991:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was—
Adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 18, 1992
(7)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Kelleher, Kinsella, Ottenheimer, Robichaud, Roblin, Stewart and Stollery. (8)

Other Senator present: The Honourable Senator Grafstein.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director, Susan Olsen and Tony Halliday, Researchers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Canadian Federation of Labour:*

James McCambly, President;

Patricia Paruleuar, Executive Assistant to the President; and

From the Canadian Chamber of Commerce:

Timothy Page, Senior Vice-President; and

Keith Martin, Director, International Policy.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Mr. James McCambly made a statement and, together with the other witness, answered questions.

Mr. Timothy Page made a statement and, together with the other witness, answered questions.

At 6:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 18 FÉVRIER 1992
(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Kelleher, Kinsella, Ottenheimer, Robichaud, Roblin, Stewart et Stollery. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein.

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur, Susan Olsen et Tony Halliday, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**De la Fédération canadienne du travail:*

James McCambly, président;

Patricia Paruleuar, adjointe de direction du président; et

De la Chambre de commerce du Canada:

Timothy Page, vice-président principal; et

Keith Martin, directeur, Politique internationale.

Conformément à l'ordre de renvoi daté du jeudi 21 novembre 1991, le Comité entame l'examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

M. James McCambly fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'autre témoin.

M. Timothy Page fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'autre témoin.

À 18 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 18, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:30 p.m. to consider its order of reference on examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we begin our work in this session on the implications of the North American free trade talks for Canada. Mr. James McCambly, the President of the Canadian Federation of Labour; and Mr. Tim Page, Senior Vice-President (International) of the Canadian Chamber of Commerce are with us to discuss the labour and social implications of the NAFTA negotiations.

The organizations represented by these witnesses have been following the progress of the negotiations closely. A delegation from the Canadian Federation of Labour led by Mr. McCambly went to Mexico in May of 1991 to gain a first-hand understanding of the working conditions in Mexico and to assess attitudes to the proposed free trade agreement. At that time Mr. McCambly met with representatives from the government party, from opposition political parties and from the largest of the Mexican trade unions.

Mr. Page and the Canadian Chamber of Commerce also have been active in voicing the views of Canadian business on free trade with Mexico. Mr. Page was in Mexico twice in 1991. First, to appraise Mexican-Canadian business interests in a NAFTA agreement; and, second, to demonstrate the support of the Canadian Chamber of Commerce for closer and more liberalized trade relations with Mexico. Mr. Page, Senior Vice-President of the chamber and a participant in a delegation of business representatives led by the Canadian Council of the Americas, met with representatives from several of the Canadian Chamber of Commerce counterpart organizations and the President of Mexico.

Throughout the NAFTA debate many observations have been made about differing North American labour standards, wages, and the investment implications of a trade agreement with Mexico. Labour leaders have expressed opinions on these points as Canada considers the nature of its participation in a free trade agreement involving Mexico.

We are most appreciative that these two gentlemen have come to help the committee this afternoon. I understand that we will hear first from Mr. McCambly.

Mr. James McCambly, President, Canadian Federation of Labour: Thank you, Mr. Chairman and members of the committee. I appreciate the opportunity to come and talk about

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 18 février 1992

[Traduction]

Les membres du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères se réunissent aujourd'hui à 16 h 30 afin de se pencher sur les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, et tout autre aspect commercial connexe, conformément à son ordre de renvoi.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous commençons aujourd'hui nos travaux sur les répercussions que pourraient avoir au Canada les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain. Nous accueillons aujourd'hui, pour examiner l'incidence de ces négociations sur les questions ouvrières et sociales, M. James McCambly, président de la Fédération canadienne du travail et M. Tim Page, vice-président principal aux affaires internationales de la Chambre de commerce du Canada.

Les organismes représentés ici par les témoins se sont intéressés de très près aux négociations. Une délégation de la Fédération canadienne du travail, dirigée par M. McCambly, s'est rendue au Mexique en 1991 pour constater par elle-même les conditions de travail au Mexique et se faire une idée de l'attitude à l'égard de l'accord de libre-échange proposé. À l'occasion de cette visite, M. McCambly a rencontré des porte-paroles du gouvernement, des partis d'opposition, et des principaux syndicats mexicains.

La Chambre de commerce du Canada, en la personne de M. Page, a également présenté le point de vue des entreprises canadiennes au sujet de la libéralisation des échanges sur le Mexique. M. Page est allé au Mexique deux fois en 1991. La première afin d'évaluer le niveau d'intérêt des milieux d'affaires mexicains et canadiens au regard de l'ALÉNA; et la deuxième pour manifester le soutien de la Chambre de commerce du Canada en faveur d'une plus grande libéralisation des échanges commerciaux avec le Mexique. M. Page, vice-président principal de la Chambre, est aussi membre d'une délégation de gens d'affaire dirigée par le Conseil Canadien pour les Amériques; à ce titre, il a rencontré des représentants d'organismes mexicains correspondants ainsi que le président du Mexique.

On a beaucoup parlé dans ce débat sur l'ALÉNA des différences à l'échelle nord-américaine dans les normes du travail et les salaires, ainsi que des répercussions sur l'investissement qu'aurait un accord de libre-échange avec le Mexique. Les dirigeants syndicaux ont exprimé leurs opinions sur ces questions dans le cadre du débat sur la participation du Canada à un accord de libre-échange avec le Mexique, et sur la nature de celle-ci.

Nous sommes extrêmement reconnaissants que ces deux personnes aient bien voulu venir cet après-midi. Il me semble que M. McCambly parlera le premier.

M. James McCambly, président, Fédération canadienne du travail: Je vous remercie, monsieur le président, sénateurs, de nous avoir invités à nous exprimer sur ce sujet important. Per-

[Text]

this very important subject. I should introduce Patricia Parulikar, my assistant. If this presentation goes well, then congratulate me; if it does not, maybe she could take the blame.

First, I should like to make it clear to the committee that the Canadian Federation of Labour has taken an official position in opposition to the North American free trade agreement. I am here today to identify the implications of the lack of the government's concern about labour issues.

We did not take our position lightly. Early on in the process of the negotiations we tried to bring the issues of labour practices to the attention of the government, but we backed off after awhile realizing that our efforts were getting little consideration.

We have been following the issue closely since the first announcements of the Mexican, American, Canadian governments. The CF of L also sent a delegation to Mexico to try to determine what the impacts of this trade relationship would be.

We met with representatives of PRI, the Institutional Revolutionary Party, the opposition parties, central labour group—the Mexican Workers' Federation known as CTM, and leaders of the opposition and some of the other individual unions and groups. A paper summarizing this was prepared last August. If you wish, it will be made available to you. It is a fairly good description of that trip.

Proponents of a North American free trade agreement argue that our exports to Mexico will increase with a new free trade market. For that to happen there would have to be a huge increase in the Mexican disposable income before Mexicans could buy Canadian goods. This argument is based on the assumption that the free market applies to labour in Mexico, and this would resolve the problem.

There is no way that we can rely on the market system and the laws of supply and demand to increase wages in Mexico. Conservatively, Mexico has 10 million employable unemployed, another 20 million underemployed and one million new labour force entrants each year. Mexico currently has a population of about 88 million people. This is projected to increase at a rate of 2.2 per cent a year. A rough calculation would suggest that would create a population of over 100 million by the year 2000. We can also expect the current flood of rural workers who are fleeing poverty into the cities to continue.

Forecasters are unable to incorporate the "youth" of the Mexican population into estimates of how severe the labour over supply situation will actually be. Three-fifths of the population are under thirty and the average age is approximately 15 years. So even with mega investments in Mexico this excessive labour supply over demand alone will keep wages at a bear subsistence level for many years.

With regard to the role of unions and labour practice in Mexico, the labour over-supply situation holding wages down is further compounded by the role of the union movement in Mexico.

The labour movement in Mexico does not resemble and cannot be compared to the labour movement in Canada or the

[Traduction]

mettez-moi de vous présenter Patricia Parulikar, mon adjointe. Si tout se passe bien, vous pourrez me féliciter; sinon, ce sera de sa faute.

Premièrement, je tiens à vous informer que la Fédération canadienne du travail a pris officiellement position sur la question de l'accord de libre-échange nord-américain. Je suis ici aujourd'hui pour parler des conséquences qu'aura l'indifférence du gouvernement à l'égard des questions ouvrières.

Nous n'avons pas pris position à la légère. Dès le début des négociations, nous avons essayé d'attirer l'attention du gouvernement sur les normes de travail, mais nous y avons renoncé après avoir constaté que nos efforts n'étaient pas pris très au sérieux.

Nous suivons l'affaire de près depuis les annonces faites par les gouvernements du Mexique, des États-Unis et du Canada. La FCT a en outre envoyé une délégation au Mexique dans le but de déterminer quelles seraient les conséquences d'une relation commerciale avec ce pays.

Nous avons rencontré des représentants du PRI, Parti révolutionnaire institutionnel, des partis d'opposition, de la centrale ouvrière—la Fédération ouvrière mexicaine, connue sous les initiales CTM, les chefs de l'opposition, et divers autres syndicats et groupes. En août dernier nous avons rédigé un résumé de cette visite. Si vous le souhaitez, nous pourrions vous en remettre un exemplaire. Il s'agit d'un document qui décrit assez bien notre visite.

Les tenants de l'ALÉNA avancent que nos exportations vers le Mexique augmenteront grâce à l'ouverture du marché. Il faudrait d'abord que le revenu disponible des Mexicains monte en flèche pour que ceux-ci puissent acheter des biens canadiens. L'argument repose sur l'hypothèse qu'au Mexique, les lois du marché s'appliquent au monde du travail, ce qui résoudrait le problème.

Or on ne peut pas compter sur le marché et sur les lois de l'offre et de la demande pour faire augmenter les salaires au Mexique. Selon les estimations les plus prudentes, le Mexique compte 10 millions de chômeurs aptes au travail, 20 millions de travailleurs sous-employés et un million de nouveaux arrivants chaque année sur le marché du travail. La population du Mexique est actuellement de 88 millions; on prévoit qu'elle augmentera au rythme de 2,2 p. 100 par an. Un calcul rapide indique qu'elle dépassera donc les 100 millions d'ici l'an 2000. On peut en outre s'attendre à ce que continue l'exode rural des populations fuyant la pauvreté.

Dans leurs calculs pour déterminer la sévérité de la surcapacité ouvrière, les prévisionnistes ne parviennent pas à incorporer le facteur «jeunes». Les trois cinquièmes de la population ont moins de 30 ans, et l'âge moyen est d'environ 15 ans. Ainsi, même des investissements massifs ne pourront empêcher cette surcapacité ouvrière de maintenir pendant de nombreuses années encore les salaires au niveau de subsistance.

Quant au rôle des syndicats et aux pratiques ouvrières au Mexique, on peut dire que le mouvement ouvrier exacerbe la situation causée par la surcapacité.

Les syndicats mexicains ne ressemblent en aucune façon aux syndicats canadiens ou américains. Une collaboration étroite

[Text]

United States. The Mexican government, PRI, which has been in power for over 60 years, and the largest labour body in Mexico, enjoys a close cooperative relationship.

A large part of organized labour in Mexico is under the direct control of that central labour body, the CTM, and has a very strong hierarchy whose General Secretary is 91-year-old Fidel Velasquez.

In Mexico there is no local autonomy and very little independent union autonomy. There is, therefore, virtually no opportunity to increase wages at the enterprise level based on productivity, the value of goods produced or the wealth generated from their labour. We found no evidence of grassroots influence in the decision-making process which could improve their compensation, take-home pay, without the approval of the central labour body.

While workers in unionized plants in Mexico have very low take-home pay in comparison with Canada—it is approximately 10 to 14 per cent—the non-union plants pay what they like. Obviously it is less than the unionized plants.

The government and the unions have established benefit programs funded through payroll deductions. These include housing, medical aid, profit sharing and dues. These programs are very important to the workers to help provide much needed services, but they also provide a strong tie of allegiance of the workers to unions and the ruling PRI government. The creation and retention of these programs keep workers loyal to the central labour body and to the government.

However, while these social programs are argued to be very important in Mexico, they obviously are not a substitute for take-home pay and disposable income. This point should be of particular importance to those expecting to export more to Mexico based on an assumption of increased disposable income.

Proponents have argued that free trade would close the gap between Mexican and U.S. wages. However, this would be a very long process.

I should like to quote from Peter Morici. I have known him through the Canadian American Committee. He is a well-known economist in trade matters. He said:

Consider the following. If a revaluation of the peso were to raise the current Mexican wage to 20 per cent of U.S. levels and if the Mexican real wage growth were to exceed U.S. wage growth by 4 per cent a year indefinitely—two fairly heroic assumptions—Mexican wages would reach 40 per cent of the U.S. levels after 18 years and 80 per cent in 36 years. It is interesting to note that by comparison that the typical Japanese industrial worker stood at 10 per cent of the U.S. level, and 36 years later is stood at 72 per cent. At the end of the 1980s, the wage levels in the four East Asian and Tiger countries had reached only about one-fifth of the U.S. levels.

With regard to expected growth in Canadian exports to Mexico, the argument that NAFTA will stimulate Mexico's economy and will increase our exports to Mexico is very lim-

[Traduction]

unit le plus grand syndicat mexicain au PRI, qui détient le pouvoir depuis plus de 60 ans.

Une bonne partie des syndiqués sont sous le contrôle direct d'un organisme central, la CTM, qui est dirigée par une hiérarchie solide, sous la houlette de Fidel Velasquez, son secrétaire général, âgé de 91 ans.

Au Mexique, il n'y a aucune autonomie locale et très peu d'autonomie syndicale. Il est donc pratiquement impossible d'obtenir des augmentations au niveau de l'entreprise, en fonction de la productivité, de la valeur des biens produits ou de la richesse créée par le travail. Nous n'avons pu constater dans le processus décisionnel aucune influence de la base qui permettrait d'améliorer la rémunération, le salaire net, sans l'accord de la centrale ouvrière.

Si les travailleurs syndiqués sont beaucoup moins payés au Mexique qu'au Canada—d'environ 10 à 14 p. 100—des usines non syndiquées paient ce qui bon leur semble. C'est évidemment moins que dans les usines syndiquées.

Le gouvernement et les syndicats ont institué des avantages sociaux financés par les retenues salariales, notamment pour le logement, les soins médicaux, la participation au bénéfice et les cotisations syndicales. Ces programmes sont très importants car ils offrent aux travailleurs des services essentiels, mais ils créent également un lien de dépendance très fort du travailleur à l'égard des syndicats et du gouvernement PRI. L'existence de ces programmes garantit la loyauté des travailleurs à l'égard de la centrale ouvrière et du gouvernement.

Cependant, bien que ces programmes soient très importants au Mexique, ils ne sauraient remplacer le salaire net et le revenu disponible. C'est une considération particulièrement importante pour ceux qui espèrent exporter davantage au Mexique comptant sur une hausse du revenu disponible.

Les tenants d'un Accord de libre-échange font valoir que celui-ci permettra de réduire l'écart entre les salaires mexicains et américains. Cela demandera toutefois beaucoup de temps.

Je voudrais vous citer Peter Morici que j'ai connu au Comité canado-américain. C'est un économiste connu, spécialiste des questions de commerce international. Il dit:

Considérez que si une réévaluation du peso relevait les salaires mexicains à 20 p. 100 du niveau américain, et si le taux de croissance réel des salaires mexicains dépassait la croissance des salaires américains de 4 p. 100 par an, et ce indéfiniment—deux hypothèses que je qualifierais d'héroïques—les salaires au Mexique atteindraient 40 p. 100 des salaires américains au bout de 18 ans, et 80 p. 100 en 36 ans. À titre de comparaison, rappelons que le travailleur industriel moyen au Japon gagnait 10 p. 100 du salaire américain, et que 36 ans plus tard, il était à 72 p. 100. À la fin des années 1980, les salaires dans les quatre Tigres de l'Est asiatique correspondaient à un cinquième à peine des salaires américains.

Le moins qu'on puisse dire à propos de l'argument selon lequel l'ALÉNA stimulera l'économie mexicaine et nous permettra ainsi d'augmenter nos exportations vers ce pays, c'est

[Text]

ited to say the least. Because of the low take-home pay of the average Mexican worker, their disposable income will not be able to purchase significant amounts of goods. Furthermore, the dynamic of our trading relationship with Mexico is working against us.

Value-added production is entering into Canada and the U.S. from Mexico. Indeed, Mexican trade with Canada underwent drastic changes during the past decade. In 1979, Mexico sent mostly food and raw materials to Canada and imported manufactured goods. By the late 1980s, the reverse became true and Mexican exports to Canada became dominated by electrical generating equipment, office equipment, computers and telecommunications equipment. Canadians are purchasing from companies that used to produce here.

We are becoming a supplier of raw resources to Mexico while Mexico is selling us value-added goods provided with cheap labour costs.

In addition, the market that some said would be waiting for us in the U.S. free trade agreement will be drastically reduced in at least two ways. First, the huge job loss in the States. One of our affiliates, IBEW, lost 25,000 members directly due to transfer of work from the U.S. to Mexico. These job losses have the net effect of lowering purchasing power. Secondly, we must all remember that Mexico and Canada are both competing for a reduced U.S. market.

I will briefly describe some of the jobs that were lost. In ballasts and transformers there were 300 jobs; television components, 2000 jobs; electrical motors, 1,100; TV receivers, chassis and cabinets, 2,900; telephone manufacturing, 5,000; electrical ballasts, 600; electronics, 400; telecommunications assemblies, 300, and there are more. I have the firms that those jobs were lost from, if you would like to know.

With regard to productivity, normally wage levels are related to productivity. In European countries labour unions bargain for higher wages when productivity is achieved. In North America free collective bargaining means higher wages with a relationship to productivity. In Mexico labour has only achieved a national average of \$2,000 per year income.

The current minimum wage in Mexico is some \$4.65 Canadian a day. Despite the existence of unions there is virtually no free collective bargaining system which can influence that wage production at the local level relative to the goods they will generate.

Mexican productivity generally increased by 12 per cent—and I believe in manufacturing it was considerably more—from 1982 to 1988, while during the same time real wages fell by 50 per cent. Some argue that Mexican production wages are low because Mexican workers are unproductive compared to Canadian workers, that they are badly educated and untrained. Don't believe it.

[Traduction]

qu'il est faible. Le salaire net du travailleur mexicain moyen étant ce qu'il est, le revenu disponible ne permettra pas une consommation importante de biens. En outre, la dynamique de nos relations commerciales avec le Mexique nous est défavorable.

Des biens à valeur ajoutée viennent du Mexique vers le Canada et les États-Unis. De fait, les relations commerciales mexico-canadiennes ont subi une transformation totale au cours des dix dernières années. En 1979, le Mexique vendait au Canada principalement des denrées et des matières brutes et il importait des biens manufacturés. À la fin des années 80, c'était l'inverse, et les exportations mexicaines vers le Canada consistaient essentiellement d'équipement électrogène, équipement de bureau, ordinateurs et équipement de télécommunications. Les Canadiens se fournissent auprès d'entreprises qui autrefois fabriquaient ici.

C'est nous qui devenons des fournisseurs de matières premières au Mexique, tandis que celui-ci nous vend des biens à valeur ajoutée fabriqués par une main-d'œuvre à bon marché.

En outre, le marché qui, selon certains, devait s'ouvrir à nous grâce à l'Accord de libre-échange canado-américain, s'amoindrira pour deux raisons. D'abord, suite aux nombreux emplois éliminés aux États-Unis. L'un de nos affiliés, la FIOE, a perdu 25 000 membres dont les emplois ont été transférés des États-Unis au Mexique. Ces pertes ont pour effet de diminuer le pouvoir d'achat. Deuxièmement, il ne faut pas oublier que le Mexique et le Canada seront tous deux en concurrence sur un marché américain rétréci.

Brièvement, je vais vous décrire les emplois perdus. Dans les régulateurs et transformateurs, 300; les pièces de télévision, 2 000; les moteurs électriques, 1 100; les récepteurs, masses et meubles de télévision, 2 900; fabrication des téléphones, 5 000; régulateurs électriques, 600; électronique, 400; montages d'appareils de télécommunications, 300; et bien d'autres encore. Si cela vous intéresse, je peux vous dire dans quelles compagnies ces emplois ont été perdus.

Quant à la productivité, normalement, les taux salariaux y sont reliés. En Europe, les syndicats négocient les augmentations salariales lorsqu'il y a un gain de productivité. En Amérique du Nord, la liberté des négociations collectives entraîne une augmentation des salaires par rapport à la productivité. Au Mexique, les syndicats n'ont pu obtenir qu'un salaire annuel moyen de 2 000 \$.

Le salaire minimum actuel au Mexique est de 4,65 \$ canadiens par jour. Même s'il y a des syndicats, il n'y a pratiquement pas de négociations collectives libres permettant d'obtenir le lien entre la productivité au niveau local et les salaires payés.

Dans l'ensemble, la productivité mexicaine a augmenté de 12 p. 100—le chiffre est beaucoup plus élevé, si je ne m'abuse, dans le secteur manufacturier—de 1982 à 1988, tandis que pendant la même période les salaires réels diminuaient de 50 p. 100. Certains prétendent que les salaires dans le secteur de la production sont faibles parce que les travailleurs mexicains sont peu productifs comparés aux Canadiens, peu instruits et mal formés. Ne les croyez pas.

[Text]

On our tour of the Maquiladora operations, we were only invited to plants that were very good by Mexican standards, where employees' take-home pay is about \$1 per hour. In one plant we found excellent conditions by Mexican standards. They included everything, wages, fringe benefits, and they even paid the employees' income tax. The total average cost for all employees was \$2.60 or \$2.62 an hour.

One plant had over 4,000 workers. They made about 2,500 radios per day, anti-locking break systems and other electronic controls for General Motors cars and trucks. Such plants have excellent workers. They are generally young, so they have little training, but they learn easily. They are productive, punctual and very quality conscious. Most importantly, these companies have state-of-the-art technology provided by American, Canadian, Japanese and other multinational companies. These plants can produce the same as industrialized nations, but they have been built in a developing nation with the ability to exploit cheap labour. I might say that that plant was very proud that they were challenging to be the best in the world. They felt that they were second best at that time, but that they were challenging to be number one.

It is not easy to get labour standards recognized in trade issues. I ask the question: Why is it that labour conditions are not important to the U.S. and Canada? In an environment of intense and rapid global trade and competition where capital and technology are increasingly mobile, labour as a stationary cost component of construction is an extremely important factor in trade arrangements. Labour issues are of particular importance when you consider that labour cannot move. When money is interchangeable and technology is transferable, labour becomes disposable.

Organized labour has been the advocate of most of the progressive laws and programs in industrialized nations. Our wages and employment programs decrease, everyone suffers. The public—in fact probably our wages—are dependent on what our members make.

I wish to make another point with regard to NAFTA and the European Economic Community. NAFTA has been compared to the integration of the European economic situation. However, never before in a continental agreement has an integration of such disparate economies occurred as suggested in North America. Although the European Community has been successful in absorbing the low-wage economies of Portugal and Spain, the combined populations of these two countries is 50 million, or 15 per cent of the EEC. Mexico's population was 88 million in 1991, or 30 per cent of the population of the U.S. and Canada. This is of particular importance when you consider that Mexican wages are 10 to 14 per cent of the U.S. and Canada, and when you factor in the labour over-supply problem. Furthermore, Portugal and Spain became eligible for community-wide regional development programs and accepted EC-wide obligations regarding environmental and workplace, health and safety and other standards.

[Traduction]

Lors de notre tournée des Maquiladoras, on ne nous a invité à visiter que les fleurons de l'industrie mexicaine, où le salaire atteint environ un dollar l'heure. Dans un cas, nous avons pu constater des conditions excellentes pour le Mexique. Les ouvriers avaient tout: salaire, avantages sociaux, et l'employeur payait même l'impôt. Le coût moyen de la main-d'oeuvre était de 2,60 \$ ou 2,62 \$ l'heure.

Une usine comptait plus de 4 000 ouvriers et fabriquait quelque 2 500 radios par jour, des freins antiblocage et d'autres contrôles électroniques pour des voitures et camions de la General Motors. La main-d'oeuvre est d'excellente qualité. Elle est généralement jeune, et donc peu formée, mais elle apprend vite. Elle est productive, fiable et très consciente de la qualité. Surtout, ces entreprises utilisent une technologie de pointe que leur fournissent les sociétés américaines, canadiennes, japonaises et autres multinationales. La capacité de production est identique à celles des nations industrialisées, mais les usines sont situées dans les pays en voie de développement, où la main-d'oeuvre est bon marché. Je peux dire que la direction de l'usine est fière de pouvoir faire concurrence avec les meilleurs. Elle se considérait au deuxième rang, mais entendait bien arriver première.

Il n'est pas aisé de faire reconnaître l'importance des normes du travail dans le commerce international. Je vous pose la question: Pourquoi les conditions de travail ne sont-elles pas importantes aux États-Unis et au Canada? Alors que le commerce international et la concurrence s'intensifient rapidement, que le capital et la technologie sont de plus en plus mobiles, le coût fixe de la main-d'oeuvre dans la construction devient un facteur extrêmement important des accords commerciaux. Les questions ouvrières sont particulièrement importantes si l'on considère que la main-d'oeuvre n'est pas mobile. Lorsque le capital est interchangeable et la technologie transférable, la main-d'oeuvre devient jetable.

Le mouvement ouvrier s'est battu pour la plupart des lois et programmes progressistes des pays industrialisés. Lorsque nos salaires et nos programmes d'emploi faiblissent, tout le monde en souffre. Les salaires du public—et probablement le nôtre—dépendent de ce que gagnent nos membres.

Je voudrais dire encore une chose à propos de l'ALÉNA et de la Communauté économique européenne. On a comparé l'ALÉNA à l'intégration économique de l'Europe. Toutefois, aucun accord continental n'a jamais essayé d'intégrer des économies aussi disparates que celles-ci. Si la Communauté européenne a réussi à intégrer les économies à faible salaire du Portugal et de l'Espagne, il ne faut pas oublier que ces deux pays représentaient au total 50 millions d'habitants, soit 15 p. 100 de la CEE. Le Mexique comptait 88 millions d'habitants en 1991, soit 30 p. 100 de la population des États-Unis et du Canada. C'est important si l'on considère que les salaires mexicains atteignent 10 à 14 p. 100 des taux salariaux américains et canadiens, et si l'on tient compte de la surcapacité ouvrière. En outre, le Portugal et l'Espagne ont bénéficié des programmes communautaires pour le développement régional et ont dû adhérer aux normes de la CEE en matière d'environnement, de conditions de travail, d'hygiène et de sécurité, et autres.

[Text]

If Mexico were entitled to relatively the same economic aid that poorer nations in Europe are entitled to with EC aid, Mexico would receive something like \$96 billion U.S., which would wipe out the Mexican debt and leave money for internal development.

The European community and trade distortions that distort labour issues are important.

In conclusion, we believe it would be an abdication of the responsibility of the people of Canada to consider signing a trade agreement with a developing country without making provisions to ensure that a reasonable level playing field that is based on higher not lower standards is established during a very long transition period.

I have other information that I would be pleased to share with you regarding some of the conditions that are inherent in the European Economic Community charter. I am sure that you have them and you may well be familiar with them. I would be pleased, if you wish, to talk about those things that might give some kind of assurance to the establishment of more fair standards in North America should an agreement become a reality. With that I will leave it for the other presentation. Thank you.

The Chairman: Thank you very much for a clear, concise statement of your position. Now, Mr. Page, would you make your presentation?

Mr. Timothy Page, Senior Vice-President, Canadian Chamber of Commerce: Thank you very much, Mr. Chairman. It is a pleasure to be before the committee this afternoon. The presentation that we wish to make on NAFTA in the context of social and labour issues must be placed in a larger context.

The chamber is perhaps best known in Canada as a domestic lobbying group or a lobbying group on behalf of business with regard to domestic issues. But over the last 10 years our organization has moved aggressively into the international arena. We now are involved in trade development initiatives in Japan, Korea, Taiwan, the countries of the Asian, the Middle East, India, Mexico, the United States and Europe.

In our work we are conscious on a daily basis of the impact that aggressive and outward-oriented economies are having on our own ability to compete not only in our own markets but in the markets of those countries with which we are doing business.

I would add a caveat at the outset. We have not formally canvassed our members with respect to the social and labour issues in the context of a NAFTA. What I would like to give you this afternoon is what we believe to be the general perception of the business community on these issues, which would start with the reason why the Canadian Chamber of Commerce initially supported Canada's participation in the North American free trade negotiations. Those reasons were fourfold.

First, they were to protect the perceived gains that Canada made in the Canada-U.S. Free Trade Agreement; they were to avoid what is now commonly referred to as the hub and spoke with the United States, where the United States would have

[Traduction]

Si le Mexique avait droit à une aide économique semblable à celle que la CE accorde aux pays européens les plus pauvres, il aurait droit à environ 96 milliards de dollars américains, ce qui lui permettrait d'éliminer sa dette et de favoriser le développement interne.

La situation de la Communauté européenne et les distorsions qui faussent les questions ouvrières sont importantes.

En conclusion, nous croyons qu'un accord de libre-échange avec un pays en voie de développement, sans qu'on ait pris de dispositions pour qu'une longue période de transition permette d'égaliser les chances en relevant les normes au plus haut commun dénominateur, reviendrait à abdiquer toutes responsabilités face au peuple canadien.

Je me ferais un plaisir de vous donner d'autres informations sur les conditions prévues dans la Charte de la Communauté économique européenne. Je suis sûr que vous les avez à votre disposition et que vous les connaissez peut-être. Si vous le souhaitez, je serais heureux d'aborder certaines questions qui permettraient de garantir la mise en place de normes plus équitables dans le cas où un Accord nord-américain serait signé. Je cède maintenant la parole à l'autre témoin. Merci.

Le président: Je vous remercie de cet exposé clair et concis. M. Page, êtes-vous prêt?

M. Timothy Page, vice-président principal, Chambre de commerce du Canada: Je vous remercie, monsieur le président. C'est un plaisir pour moi que d'être ici cet après-midi. Notre exposé des questions ouvrières et sociales découlant de l'ALÉNA doit être considéré dans un contexte plus vaste.

La Chambre est peut-être mieux connue au Canada pour ses activités de promotion des intérêts des milieux d'affaires dans les questions nationales. Toutefois, au cours des dix dernières années, la Chambre est devenue très active sur la scène internationale. Nous participons actuellement à des initiatives de promotion du commerce au Japon, en Corée, à Taiwan, dans les pays d'Asie, du Moyen-Orient, en Inde, au Mexique, aux États-Unis et en Europe.

Nous ne perdons jamais de vue l'incidence de pays exportateurs à l'économie dynamique sur notre capacité de concurrence non seulement chez nous, mais dans tous les pays où nous faisons affaire.

D'emblée je souhaite exprimer une réserve. Nous n'avons pas fait de sondage auprès de nos membres à propos des questions ouvrières et sociales dans le contexte de l'ALÉNA. Ce que je vous voudrais vous présenter cet après-midi, c'est ce qui nous semble être l'opinion générale des milieux d'affaires sur ces questions. Je vais commencer par expliquer pourquoi la Chambre de commerce du Canada a d'abord approuvé la participation du Canada aux négociations sur l'Accord de libre-échange nord-américain. Il y a quatre raisons.

Premièrement, nous voulions protéger les gains que le Canada semblait avoir obtenus grâce à l'Accord canado-américain; deuxièmement, éviter le modèle en étoile, où les États-Unis auraient des accords bilatéraux avec le Mexique et le

[Text]

separate bilateral deals with both Mexico and Canada and would become the obvious location for third country investment.

Our third reason for encouraging the Canadian government to be involved in the negotiations was to help promote Canadian interests in the burgeoning Mexican market. Since 1986, and Mexico's accession to the GATT, we believe that there are increasing opportunities for Canadian businesses in that marketplace and we want to be part of those opportunities.

Fourthly, we supported and continue to support the process out of a commitment to trade liberalization.

Enormous changes are occurring in Mexico. The overwhelming majority of them can be seen to be of substantial benefit to the Mexican people. We believe that there are important opportunities for Canadians in the Mexican marketplace, be they in telecommunications, urban transportation, financial services, environmental engineering or engineering construction. But we also know that the current commercial relationship is small. Mexico ranks as only Canada's seventeenth largest trading partner. We also know that roughly 80 per cent of two-way trade today is conducted tariff free. This leads us to believe that the advantages to Canada in the NAFTA will be marginal but they will be positive. We also believe that trade is a stronger tool to assist in the developing economies than is aid.

Trade liberalization is a creator of wealth, efficiency jobs and competitiveness, all of which result in higher standards of living and a greater ability for governments to pay for social services and to enforce domestic labour laws. Mexico's standards and enforcement will improve as that country's wealth improves, and that country's standard of living will improve as its access to foreign markets improve, as will be the case for Canada.

The business community is not immune to the concerns expressed by groups with respect to social and labour issues. We realize that these concerns are not unique to Mexico but apply to different markets throughout the world.

NAFTA is a discussion about trade liberalization, the removal of tariffs, the treatment of non-tariff barriers and the establishment of rules governing trading relations in North America that provide greater predictability, transparency and accountability. It is about the creation of a free trade area encompassing North America; it is not about the establishment of a common market where people are free to go wherever they like. Therefore, it is not in Canada's interest to establish a social charter in the context of the North American free trade negotiations. We believe we would be sacrificing sovereignty in an area of public policy that has been deemed sacrosanct to Canada.

These are trade negotiations seeking to establish a free trade area, not a common market. The principal differences between the two are mobility of labour and the level of economic integration. Under a free trade area there is no mobility of labour.

[Traduction]

Canada et deviendraient de ce fait le lieu privilégié pour les investissements étrangers.

Nous avons en outre encourager le gouvernement canadien à participer aux négociations afin de promouvoir les intérêts du Canada sur le marché mexicain en éclosion. Depuis 1986 et l'entrée du Mexique au GATT, le marché mexicain nous semble offrir des possibilités accrues pour les entreprises canadiennes, et nous voulons en profiter.

Quatrièmement, nous restons fidèles au principe de la libéralisation du commerce international.

Le Mexique est en pleine transformation. La grande majorité des changements profite au peuple mexicain. Nous estimons que le marché mexicain offre aux entreprises canadiennes des possibilités très intéressantes, que ce soit dans les télécommunications, le transport urbain, les services financiers, le génie environnemental ou civil. Mais nous savons aussi que les échanges commerciaux sont actuellement modestes. Le Mexique vient au 17^e rang de nos partenaires commerciaux. Nous savons également que 80 p. 100 environ des échanges bilatéraux ont lieu hors tarifs. Cela nous porte à penser que l'ALÉNA, tout en étant positif, présentera pour le Canada des avantages marginaux. Nous estimons également que le commerce contribue davantage au développement économique que l'aide.

La libéralisation du commerce est génératrice de richesse, d'efficacité et de compétitivité, ce qui entraîne une amélioration du niveau de vie, et permet aux gouvernements de financer les services sociaux et l'application de la législation ouvrière. Les normes s'amélioreront au Mexique, et seront mieux, respectées, à mesure que le pays s'enrichira. Le niveau de vie s'améliorera avec l'accès aux marchés étrangers, comme ce sera le cas aussi au Canada.

Les préoccupations exprimées par certains groupes à propos des questions ouvrières et sociales ne laissent pas indifférents les milieux d'affaires. Nous comprenons que ces préoccupations ne valent pas seulement pour le Mexique, mais aussi pour d'autres pays.

L'ALÉNA vise la libéralisation des échanges commerciaux, l'élimination des tarifs, le règlement des barrières non tarifaires et l'adoption de règlements gouvernant les relations commerciales en Amérique du Nord, afin d'assurer une plus grande prévisibilité, transparence et responsabilité. Il vise la création d'une zone de libre-échange à l'échelle nord-américaine. Le but n'est pas de créer un marché commun où les populations auraient toute liberté de mouvement. En conséquence, il n'est pas dans l'intérêt du Canada d'adopter une charte sociale dans le contexte des négociations du libre-échange nord-américain. À notre avis, nous sacrifierions notre souveraineté dans un domaine jusqu'ici sacro-saint pour les Canadiens.

Nous sommes en présence de négociations visant à établir une zone de libre-échange, non un marché commun. La principale différence tient à la mobilité de la main-d'œuvre et au niveau d'intégration économique. Dans une zone de libre-échange, il n'y a aucune mobilité de la main-d'œuvre.

[Text]

Do we believe that nothing should be said and nothing should be done with respect to social and labour issues? No we don't. We do, however, believe that the negotiations are not the appropriate forum within which to deal with these concerns. We understand that the Department of Labour in Canada and the counterpart department in Mexico have been working on the development of a memorandum of understanding with respect to labour issues, which will assist in the establishment of exchange of information and exchange of experience across a range of issues. For example, information with respect to labour standards, health and safety standards, injury compensation, the formation of practices of unions, collective bargaining process, the equality of women and men in the work place, training to respond to change, and workers with family responsibilities.

We do not believe that Mexico would appreciate other countries deciding what is right for them. It is also not necessary. This is a trade agreement, not an act of political integration.

Mexico has recently developed a series of labour laws which are progressive and meet international standards. Mexico has been a member of the GATT since 1986 and it invokes certain international obligations. Above all, we believe that the Salinas government's overriding interest in trade negotiations is to secure a brighter future for Mexicans, something his government believes can best be achieved through trade liberalization.

Mexican business leaders understand that the future of the Mexican economy rests in its ability to increase productivity. These are their words, not ours.

The Mexican labour movement have decided—at least part of it has—that they should be a part of these discussions. They have become a formal part of the business coalition because they believe that they have a direct role to play in how these discussions take place and how the ultimate outcome of these discussions will present themselves.

A secretary general of the Telephone Workers's Union states, "We have to begin with major world tendencies, globalization and regionalization of the economy, the restructuring of the productive plant—all the new world conditions that force us to rethink our circumstances as workers."

As I read it, and as I talked with Mexican business people, they have understood that their future lies in being able to service the needs of the world trading community. The North American free trade agreement would be a step towards their ability to be able to do that. That is how we see the North American free trade agreement, just as we sought the Canada-U.S. free trade agreement, and just as we see the negotiations currently under way in Geneva on the General Agreement on Tariffs and Trade.

In conclusion, there is no social labour or charter in the Canada-U.S. Free Trade Agreement. There is no labour or social charter in the GATT, not even in the Canadian Constitution. It has taken 40 years for the Europeans to develop a social charter. Some, such as Britain, have not yet signed on for it.

[Traduction]

Croyons-nous pour autant que les questions ouvrières et sociales ne méritent pas que l'on s'y intéresse? Aucunement. Nous estimons toutefois que ces questions ne doivent pas être traitées dans le contexte des négociations. Nous croyons savoir que le ministère du Travail canadien collabore avec le ministère mexicain correspondant à la rédaction d'un protocole d'entente concernant les questions ouvrières, protocole qui facilitera l'échange d'information et de données sur de nombreuses questions. Par exemple, dans le domaine des normes de travail, des normes de sécurité et d'hygiène, de l'indemnisation des accidents de travail, de la création de syndicats, de la négociation collective, de l'égalité des hommes et des femmes au travail, du recyclage et des responsabilités familiales des travailleurs.

Nous ne pensons pas que les Mexicains apprécieraient que d'autres leur disent ce qu'ils doivent faire. Ce n'est d'ailleurs pas nécessaire. Nous recherchons un accord commercial, pas l'intégration politique.

Le Mexique a récemment adopté une législation ouvrière progressiste qui correspond aux normes internationales. Il est membre du GATT depuis 1986 et a pris certains engagements internationaux. Principalement, ce que recherche avant tout le gouvernement Salinas dans ces négociations, c'est un avenir meilleur pour les Mexicains, et il estime que la meilleure façon d'y parvenir est de libéraliser les échanges.

Les dirigeants des milieux d'affaires mexicains comprennent que l'avenir de l'économie nationale dépend de sa capacité à améliorer la productivité. Ce sont eux qui le disent, pas nous.

Le mouvement ouvrier mexicain a décidé—une partie du moins—de participer aux négociations. Des syndicats se sont unis à la coalition des gens d'affaires car ils estiment avoir un rôle direct à jouer dans les négociations pour en influencer le résultat.

Selon le secrétaire général de l'Union des employés du téléphone, «il faut commencer par considérer les principales tendances mondiales, la mondialisation et la régionalisation de l'économie, la restructuration des usines en vue de leur productivité—tout ce qui dans le nouvel ordre des choses nous oblige à reconsidérer notre situation de travailleurs.»

D'après moi, et d'après les gens d'affaires mexicains à qui j'ai parlé, les travailleurs ont compris que leur avenir dépend de leur capacité à répondre aux exigences de la communauté d'affaires internationale. L'accord de libre-échange nord-américain serait un pas dans la bonne direction. C'est ainsi qu'ils le perçoivent, tout comme nous avons perçu l'Accord de libre-échange canado-américain, et tout comme nous envisageons les négociations actuellement en cours à Genève dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

En conclusion, il n'y a pas de charte sociale ou ouvrière dans l'Accord de libre-échange canado-américain. Il n'y a pas de charte ouvrière ou sociale dans le GATT, ni même dans la Constitution canadienne. Les Européens ont mis 40 ans à en façonner une. Et la Grande-Bretagne notamment ne l'a pas encore adoptée.

[Text]

The issues of social policy and labour laws are important. They must be discussed. They are primarily the responsibility of the Mexican legislature, the Mexican unions and the Mexican business community. As a country, we are engaged in negotiating a trade agreement that seeks to liberalize goods and services and investment. It is to that end that we encourage the Canadian government negotiators. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: We appreciate the clarity and succinctness of your presentation. Senators, are there questions?

Senator Roblin: I have some ideas mulling around in my head on this problem that perhaps you might like to comment on. To me there are many difficulties and unknowns in the situation. How does one assess, for example, what is going on in Mexico? After years of doing nothing and being completely inward looking, they have now engaged in some remarkable changes. I have to think that we have not seen the end of those changes; we will see more. The change will probably be in the direction of accommodating their economy more to the economy of their trading partners. That will be the trend. But even if all that happens, the gap that separates the Canadian economy, to say nothing of the American economy, from the Mexican one is so considerable that it cannot be ignored in thinking about all these things.

Israel has a free trade agreement with the United States and so have we. Do we have any information about any interaction as a result of that circumstance? Has it done anything for Canadian-Israeli trade or is there trade going through the United States that is meaningful? Perhaps not. That is a situation where the hub and spoke comes into play, which leads me to my next thought.

What is the situation if we do not go along with this agreement and the hub-and-spoke situation develops? Does the Israel pattern tell us anything about that? What does our imagination tell us about it? If we do not have an agreement or we do not go into this agreement, what will the effect be on current trends? Agreement or no agreement we have seen considerable movement of manufacturing activity from the United States, in particular, and certainly from Canada. If we do not have an agreement are we not entitled to think that perhaps these trends will continue and even grow?

This is directed to our last speaker. Why is it when I read the paper I see that Canadian trade with Mexico is small and getting smaller. Where is the initiative of Canadian manufacturers and exporters, and people like that, to seize the advantages which they say this trade agreement will open up for them? That is enough for now.

The Chairman: Mr. Page, would you deal with that question?

Mr. Page: I would be delighted to. Why are Canadian manufacturers and exporters not taking advantage of perceived opportunities in the Mexican market now? I think they are. I think they are preoccupied with a number of domestic issues, not the least of which are constitutional, and the overriding concern with debt and problems of governments at all levels; the artificial exchange rates, and the differentials in interest rates. There are a number of factors which are com-

[Traduction]

La politique sociale et la législation ouvrière sont importantes. Il faut en parler. Elles sont principalement la responsabilité de l'assemblée législative mexicaine, des syndicats et des milieux d'affaires mexicains. Le Canada négocie un Accord de libre-échange visant à libéraliser le commerce des biens et services et l'investissement. C'est en ce sens que nous encourageons les négociateurs du gouvernement canadien. Merci, Monsieur le président.

Le président: Je vous remercie de cet exposé clair et succinct. Sénateurs, avez-vous des questions?

Le sénateur Roblin: J'ai quelques idées en tête sur la question et vous pourriez peut-être me donner votre avis. Il reste beaucoup de difficultés et d'inconnues. Comment peut-on, par exemple, évaluer ce qui se passe au Mexique? Après des années d'apathie et de renfermement, nous assistons à des transformations remarquables. Et ce n'est sans doute pas terminé; nous en verrons d'autres. Le Mexique va sans doute continuer d'adapter son économie à celles de ses partenaires commerciaux. Ce sera la tendance. Mais l'écart entre l'économie mexicaine et l'économie canadienne—ne parlons pas de l'économie américaine—restera néanmoins tel qu'on ne peut ne pas en tenir compte.

Israël a un Accord de libre-échange avec les États-Unis, et nous aussi. Savons-nous quel effet cela a pu avoir? Les relations commerciales israélo-canadiennes en ont-elles bénéficié, ou y a-t-il un commerce important par l'entremise des États-Unis? Peut-être pas. C'est là qu'intervient le modèle de l'étoile, ce qui amène une autre réflexion.

Qu'advient-il si nous ne participons pas à l'accord et que se met en place un système en étoile? Y a-t-il une leçon à tirer de l'exemple d'Israël? Que peut-on imaginer? S'il n'y a pas d'accord, ou si nous n'en sommes pas signataires, les tendances actuelles en seront-elles modifiées? Accord ou non, nous avons vu la perte de nombreuses activités manufacturières aux États-Unis, et certainement au Canada aussi. Sans un accord, ne peut-on penser que ces tendances vont se maintenir et même s'accroître?

Ma question s'adresse au deuxième témoin. Pourquoi lit-on dans les journaux que les échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique sont modestes et qu'ils s'amoindrissent. Que font les manufacturiers et les exportateurs canadiens pour saisir les occasions que leur offrira, disent-ils, l'Accord de libre-échange? C'est tout pour l'instant.

Le président: M. Page, pourriez-vous répondre?

M. Page: J'en serais ravi. Pourquoi les fabricants et exportateurs canadiens ne profitent-ils pas dès maintenant des occasions que semble offrir le marché mexicain? Ils le font, je pense. Divers problèmes nationaux les préoccupent: la question constitutionnelle qui n'est pas des moindres, le problème inquiétant de la dette et des difficultés des gouvernements à tous les niveaux, les taux de change artificiels et l'écart dans les taux d'intérêt. Il y a actuellement plusieurs facteurs qui

[Text]

pounding the business community's aggressiveness in external markets these days. It is in some respects a conundrum to consider that fully 80 per cent of our trade is with one major marketplace. An even larger conundrum to consider, if the reports are accurate, is that roughly 100 Canadian companies are responsible for roughly 70 per cent of Canada's export trade. This is something that our organization is very interested in pursuing with our own membership, a membership which spans 500 local Chambers of Commerce and includes about 170,000 firms. That is something that we are intent on developing with our membership.

The Canada-U.S. Free Trade Agreement was no guarantee. It provided an opportunity and continues to provide an opportunity, but the business will not flock across the border on its own. Canadians have to be knowledgeable about where those opportunities are, and be aggressive in their pursuit of those opportunities. That is an area that we believe associations like ours, and the exporters and the manufacturers, have a responsibility to be working on with our memberships.

You asked what would happen if there was no NAFTA. I would answer that in the first instance by saying, "Let us see what the Mexicans and Americans come up with in the absence of Canada at the table. Would there be chapters in that agreement which would basically neuter the Canada-U.S. agreement?" My sense is that there would be. The North American free trade agreement is probably a precursor for an even larger hemispheric deal. The Canadian business community is supporting these negotiations because it is a stepping stone, not the end in itself. So that if it is not the NAFTA it will be the GATT round. If it is not the GATT round it will be the pursuit of greater trade liberalization in the Asia-Pacific region through a newly established forum called APEC.

I don't believe that there are too many options left open to us. Largely, the status quo has lost its status. We either have a choice to harness change or react to it. I don't think it is in our long-term interest to continually react to things. The NAFTA provides us with an opportunity to be proactive.

The Chairman: Mr. Page, before we turn to Mr. McCambly, could you give us an example or two of areas of gains made in the free trade agreement that might be neutered in NAFTA?

Mr. Page: Again that is speculative at this point. There are investment provisions, dispute settlement provisions and access issues which might advantage Mexicans ahead of the Canadians.

But my hub-and-spoke point, when I referred to an example, focused largely on investment. I should like to return to that, if I might. I would invite my colleague, Keith Martin, who is my right-hand person on international policy matters, to correct me where I am wrong or to supplement whatever it is that I say.

In the event that the United States is able to establish a series of bilateral agreements—and if I were, for example, a Korean manufacturer looking to take advantage of those trade liberalizing developments in a North American context, logic would compel me to establish in the United States because I would have duty free access to Mexico and Canada, but if I

[Traduction]

viennent multiplier le dynamisme des milieux d'affaires sur les marchés extérieurs. Le fait qu'un grand marché accapare 80 p. 100 de notre activité commerciale présente un certain nombre de difficultés. Les difficultés sont accrues du fait que, si les rapports sont exacts, une centaine d'entreprises canadiennes assurent environ 70 p. 100 de nos exportations. C'est une question que nous avons l'intention d'aborder avec nos membres, qui représentent 500 chambres de commerce locales et quelque 170 000 entreprises. Nous entendons fermement en débattre avec nos membres.

L'Accord de libre-échange canado-américain ne constitue pas une garantie. Il offrait et offre encore des possibilités, mais les commandes ne viendront pas d'elles-mêmes. Les Canadiens doivent s'informer, rechercher activement les occasions. C'est en ce sens que doivent oeuvrer des associations comme la nôtre, l'Association des exportateurs et celle des manufacturiers pour encourager leurs membres.

Vous avez demandé ce qu'il adviendrait sans l'ALÉNA. Je vous répondrai d'abord en disant «Voyons ce que concluront les Mexicains et les Américains en l'absence du Canada. Certains chapitres de leur accord neutraliseraient-ils l'Accord canado-américain?» Je le pense. L'accord de libre-échange nord-américain est probablement le précurseur d'un accord à l'échelle hémisphérique. Les milieux d'affaires canadiens sont en faveur des négociations parce qu'elles sont une étape, pas une fin. Si ce n'est pas l'ALÉNA, ce sera le GATT. Si ce n'est pas le GATT, ce seront des négociations en vue d'une plus grande libéralisation des échanges commerciaux dans la région Asie-Pacifique, par l'entremise d'une nouvelle association, la CEAP.

Nous n'avons plus grand choix. La situation actuelle n'est plus défendable. Nous pouvons exploiter le changement ou y réagir. À long terme, il ne me semble pas qu'il soit dans notre intérêt de toujours réagir. L'ALÉNA nous donne l'occasion de prendre l'initiative.

Le président: Monsieur Page, avant de donner la parole à M. McCambly, pourriez-vous nous donner un exemple ou deux des avantages acquis par l'ALE qui pourraient être neutralisés par l'ALÉNA?

M. Page: Ce n'est encore que spéculation. Certaines dispositions sur l'investissement, le règlement des différends et l'accès aux marchés pourraient privilégier les Mexicains par rapport aux Canadiens.

Mais lorsque j'ai parlé du modèle en étoile, je songeais principalement à l'investissement. Si vous le permettez, j'aimerais y revenir. J'invite mon collègue, Keith Martin, qui est mon adjoint principal sur les questions internationales, à me reprendre si je fais erreur ou à compléter mes observations.

Si les États-Unis parviennent à obtenir une série d'accords bilatéraux—et si j'étais, par exemple, un fabricant coréen intéressé à profiter de la libéralisation du marché nord-américain, logiquement, je ne pourrais que m'installer aux États-Unis, puisque j'aurais ainsi accès sans barrière tarifaire, à la fois au Mexique et au Canada, alors qu'en m'installant au Mexique je

[Text]

established in Mexico I would only have duty free access to the United States. Conversely, if I were to invest in Canada only I would not be able to access the Mexican market duty free. I would offer that as a partial response to your question.

Mr. McCambly: There are so many things that I would like to say. To clear the air to start with, I think we are going to get screwed whether we do or we don't. It is not a simple matter of a solution.

This notion of being able to be proactive is what the possibility might be, but we are not being proactive. We are in a boat and someone is saying, "Don't rock it." There is no doubt but what the United States is leading this, but I don't think that is any reason for Canada not to say we have an interest and a concern, and there are vital changes that are necessary if you are to take into consideration an agreement that is going to be a continental agreement.

The idea of the hub and spoke is probably the best argument that there is for NAFTA. You don't want to be left out of the worst game you could be in, but at the same time there is a need for Canada to stand up and be counted.

Quite frankly, my biggest concern in this whole effort from early on was the role of the United States, because I don't think they have the social conscience Canada has. I would suggest also that the Mexican people have a very strong commitment to social values, although they say, "Don't interfere with us, just let us do it." I don't complain or suggest that the labour movement in Mexico is wrong to support free trade. I am sure that if I were there I would too. Any job is better than no job. That is not a problem.

What is happening in Mexico is rather marvellous. I would congratulate the Salinas people for opening their economy. It has been one of the most closed economies you could find. Even now they are only thinking about opening the banking system and some closed industries. That opens the door for investment and for people to start to make some changes in Mexico.

They talk about the incentives for Canadians. There are a few Canadian firms that are already making some significant inroads into potentials in Mexico. Northern Telecom is the biggest, although there are so many cellular phones in Mexico I don't know if they will ever put lines in. Outside of that, the Canadian firms that are looking to Mexico are looking to establish businesses there. You hear that Canadian firms are not looking at what they can sell in Mexico, but I have sure heard of them talking about setting up shop so they can produce there and get in on the ground floor of cheap goods to be able to sell in Canada, assuming that they are based in Canada.

I have to back up on this notion of what is referred to as a social charter. In any discussions that the Canadian Federation of Labour had on this, we didn't say social charter, by the way, we said labour charter. I don't believe that it would be appropriate for Canada or the United States or Mexico to think about any kind of trilateral agreement that would interfere with their social programs. It should not be on the table. They are commonly available, they are not countervailable, so they are not an issue. Besides, the social programs in Mexico are

[Traduction]

n'aurais accès hors taxe qu'aux États-Unis. De la même manière, en investissant seulement au Canada, le marché mexicain ne me serait pas ouvert sans restrictions tarifaires. Cela répond en partie à votre question.

M. McCambly: Il y aurait tant de choses à dire. Disons d'emblée que nous nous ferons avoir d'une manière ou d'une autre. Il n'y a pas de solution facile.

Cette idée de prendre l'initiative, c'est peut-être une possibilité, mais nous ne prenons pas l'initiative. Nous sommes embarqués sur un bateau et on nous dit «Ne faites pas de vagues». Il est évident que les États-Unis sont à la barre mais, à mon avis, ça ne veut pas dire que le Canada doive nier avoir un intérêt ou une certaine inquiétude. Certains changements sont indispensables si l'on envisage un accord à l'échelle continentale.

L'idée de l'étoile est sans doute le meilleur argument en faveur de l'ALÉNA, si on ne veut pas être exclu du pire des jeux qui soit; mais le Canada doit faire entendre sa voix et se défendre.

Ce qui m'inquiète surtout dans tout cela, c'est le rôle des États-Unis, car les Américains n'ont pas la conscience sociale des Canadiens. Je pense aussi que les Mexicains sont très attachés aux valeurs sociales, bien qu'ils disent «Ne vous en mêlez pas, laissez-nous faire». Je ne me plains pas, et je ne prétends pas que les syndicats mexicains aient tort d'appuyer le libre-échange. Je le ferais aussi à leur place. L'important c'est d'avoir un emploi, n'importe lequel. Le problème n'est pas là.

L'évolution du Mexique est extraordinaire. Je félicite le gouvernement Salinas d'avoir libéraliser l'économie, qui jusqu'ici était parmi les plus fermées qui soit. Aujourd'hui encore, les banques et certaines industries restent protégées. Mais la porte est désormais ouverte aux investissements, et le changement est maintenant possible au Mexique.

On parle de stimulant pour les Canadiens. Jusqu'ici peu d'entreprises canadiennes ont concrétisé les possibilités qu'offre le Mexique. Northern Telecom est la plus importante, mais il y a déjà tant de téléphones cellulaires au Mexique que je me demande si on y installera jamais des lignes téléphoniques. Pour le reste, les entreprises canadiennes qui s'intéressent au Mexique envisagent de s'y installer. On entend mentionner que les entreprises canadiennes ne sont pas à la recherche d'un marché au Mexique, mais elles ont l'intention de s'installer là-bas pour y produire des biens à bon marché qu'elles revendront au Canada, si elles sont basées au Canada.

Revenons à ce concept que l'on nomme charte sociale. La Fédération canadienne du travail n'a jamais préconisé une charte sociale, mais une charte du travail. Je ne pense pas que le Canada, les États-Unis ou le Mexique aient intérêt à envisager un accord trilatéral qui modifierait leurs programmes sociaux. Il ne devrait pas en être question. Les programmes étant offerts à tous, ils ne peuvent justifier de mesures de compensation, et ne sont donc pas en cause. En outre, les Mexicains tiennent beaucoup à leurs programmes sociaux. Ils en

[Text]

held very dearly to them. They are very proud of them. We may not want them but they should be proud of them because they are serving a purpose. The issue is not social in that sense. What I am talking about is labour issues.

Could I just cite you some of the ones that are dealt with by people who think that these issues are important?

In Europe they talk about freedom of association coupled with government action to stop unfair labour practices; free collective bargaining; freedom to organize coupled with legislation to ensure that it is easy for workers to form unions; legislation to ensure unions are free and operate effectively; minimum employment standards on hours, vacation, severance, and notice; minimum occupational health and safety; equity program standards; elimination of child labour; elimination of forced labour; freedom of the labour movement; and probably most important is legislation and implementation procedures to be part of the agreement.

When I was in Mexico it was announced that the United States and Mexico had agreed to a memorandum of understanding to share information on some of these issues. They wanted to know what I thought about it. I said I thought it was great and that Canada should do it too, and that we were just about ready to sign one. I support that, but it will not resolve this problem. That is something we should have been doing 10 years ago. I hope that it is not seen by anyone to be a memorandum of understanding on sharing information and a resolution of the problems in the trade agreement.

The only way to manage problems such as these is to have them as an integral part of a trade agreement so that if you do not live up to them you sacrifice the trade benefits you might acquire under the trade agreement. To simply talk and share information does not do that. It will never do that.

I should just back up to say that we missed the boat, too, by not having the same thing in the Canada-U.S. agreement. There were so many people opposed to it that nobody was thinking about what ought to be done. The right-to-work states are stealing the hell out of jobs from Canada right now because of their legislation that restricts labour.

Getting back to the European notion, the idea that that is so much different is hogwash. Granted, there is not a common market being contemplated, so there is not the movement of people. There are some slight differences in terms of the collectiveness in trade issues, but everything else regarding trade is common. All of the things that affect whether you invest here or you invest there are common. If you are talking North America, for example, and putting a new plant in, why should the environmental standards for that plant not be the same wherever you put it? Why should the occupational health and safety standards for the workers in that plant not be the same wherever you put it?

There are other things that may vary. It would take time to raise wages. There are things that could be done immediately, and there must be the power to do it. If you sit back and say, "We will just throw money at it and let the trickle-down theory work," we are in big trouble. That is what is happening,

[Traduction]

sont très fiers. Ils ne nous conviendraient peut-être pas, mais ils ont raison d'en être fiers, car ils répondent à un besoin. La question n'est pas sociale en ce sens. Ce sont les questions ouvrières qui m'intéressent.

Me permettez-vous d'en citer seulement quelques-unes que mentionnent ceux pour qui ces questions sont importantes?

En Europe, il est question de liberté d'association et de mesures gouvernementales pour empêcher les pratiques ouvrières déloyales; de libres négociations collectives; du droit de s'organiser et de lois facilitant la naissance des syndicats; de lois garantissant la liberté et l'efficacité des syndicats; de normes de base concernant les heures de travail, les congés, les indemnités de départ et les préavis de licenciement; de normes de base pour la sécurité et l'hygiène professionnelles; de normes pour les programmes d'égalité; d'élimination du travail des enfants; d'élimination du travail forcé; de liberté syndicale; et surtout, l'accord prévoit l'adoption de lois et de mesures d'application.

Lorsque j'étais au Mexique, on a annoncé que ce pays avait signé avec les États-Unis un protocole d'entente prévoyant l'échange d'information sur ces questions. On m'a demandé ce que j'en pensais. J'ai dit que c'était merveilleux, que le Canada devrait le signer aussi, et que d'ailleurs nous nous y apprêtons. Je suis tout à fait en faveur de cette initiative, mais elle ne résout rien. Il aurait fallu le faire il y a dix ans. J'espère que personne n'ira s'imaginer que ce protocole d'entente sur l'échange d'information résoudra les problèmes posés par l'accord commercial.

Ces problèmes-là doivent être résolus dans le cadre de l'accord lui-même, afin qu'en ne les respectant pas on sacrifie automatiquement des avantages commerciaux. Il ne suffit pas de se parler et d'échanger des informations. Cela ne suffira jamais.

Je me permets de dire que nous avons rater une occasion en ne le faisant pas dans l'Accord canado-américain. Tant de gens s'y opposaient que personne n'a pensé à ce qu'il faudrait inclure. Les états du droit au travail, avec leurs lois limitant les libertés syndicales volent des emplois canadiens.

Pour revenir à l'Europe, c'est faux de dire que la situation est tout à fait différente. Il est vrai qu'on n'envisage pas la création d'un marché commun et qu'il n'y aura donc pas de libre mouvement des personnes. Il y a quelques légères différences sur le plan collectif dans les questions commerciales, mais pour le reste, il y aura bien un marché commun. Les éléments qui influencent la décision d'investir ici ou là-bas seront communs. Si on envisage d'ouvrir une usine en Amérique du Nord, par exemple, pourquoi les normes environnementales ne seraient-elles pas les mêmes partout? Pourquoi les normes en matière de sécurité et d'hygiène professionnelles ne seraient-elles pas les mêmes partout?

D'autres éléments peuvent varier. Il faudra du temps avant que les salaires n'augmentent. Certaines mesures pourraient être prises immédiatement, et il faut s'en donner les moyens. Si on se contente d'investir et d'attendre l'effet de percolation, ça se passera très mal. Voilà où nous en sommes, mes amis. Voilà les problèmes qui se posent.

[Text]

my friends. That is the kind of thing that needs to be addressed.

I will mention one other thing. In meeting the unions in Mexico, I met with the telephone workers, because we have telephone workers in Canada. They are very progressive. They bought part of the national telephone company. They borrowed \$200 million. I don't know how they did it, but they collectively borrowed the money. The company is now worth \$800 million. They are interested in doing good things. I congratulate them. They are doing great things.

I must mention one other matter. I mentioned the U.S. agreement, and I think that was a bit of a slip-up, but we should deal with it if there is to be a NAFTA. In terms of GATT, I have been a member of the International Trade Advisory Committee since it was created. A report was prepared of a committee that I chaired dealing with labour issues that affect international trade. I cannot give it to you because it was given to the minister, and only he can release it. It should be released. One of the recommendations was "release it". These issues are also important in GATT, but they were not as easy to deal with as they are in an agreement between countries. When you have an agreement between countries, you can stipulate conditions. There is no free lunch. These issues need to be dealt with and not simply avoided as if they do not exist.

I don't know, senator, whether I have answered your questions, but I will stop there.

The Chairman: In any case, it was a good volley.

Senator Roblin: We are trying to get you warmed up, that is all.

Senator Stollery: I read your brief, and I thought it was very good. It is instructive and important that you have taken the time to go to Mexico and actually do a little investigation on the spot, so to speak.

You make some extremely important points in your brief about labour conditions in Mexico. We are negotiating a free trade agreement with a Third World country which is at a different level of development than we are. I am sure you would find Mexicans to be a more socially minded than Americans. I agree with that. That is very common in Latin America.

Could give us more detail on the connection between the union movement and the PRI? One of my problems with all of this is that a free trade agreement requires, above all, open government. You cannot go into such a broad arrangement unless everybody is telling the truth and sharing their information. That is very basic. Therefore, I am in the camp of those that say until there is political reform in Mexico, sharing information may well be difficult; but, I may be wrong. I want to know more about the connection between the PRI and the union movement.

I know Mr. Velasquez. He is an unusual person. I have never quite understood the way the system works. For example, the PRI and the union movement seem to be interlinked. Maybe they are not. You can tell us about that. What happens

[Traduction]

Encore une chose. Au Mexique, parmi les syndicats, j'ai rencontré des représentants des employés du téléphone, car nous avons aussi des employés du téléphone au Canada. Ceux-là sont très progressistes. Ils ont acheté un intérêt dans la société nationale des téléphones. Ils ont emprunté 200 millions de dollars. Je ne sais pas comment ils y sont parvenus, mais ensemble, ils ont emprunté le capital. La société vaut maintenant 800 millions de dollars. Ils sont intéressés, et je les en félicite. Ils font de très bonnes choses.

Je dois mentionner une chose. J'ai parlé de l'Accord avec les États-Unis, et j'estime qu'il y a eu une erreur, mais il faut régler le problème s'il doit y avoir un ALÉNA. Quant au GATT, je suis membre du Comité consultatif sur le commerce extérieur depuis sa création. Un comité que j'ai présidé a rédigé un rapport sur les questions ouvrières dans le contexte du commerce international. Je ne peux pas vous le donner, car il était adressé au ministre et lui seul peut le publier. Il devrait le faire. Nous recommandions d'ailleurs la publication du rapport. Ces questions sont importantes aussi dans le cadre du GATT, mais elles sont plus difficiles à régler dans ce contexte que dans le cadre d'un accord bilatéral. Dans ce dernier type d'accord, on peut stipuler des conditions. On n'a rien pour rien. Il faut régler les problèmes, et non pas prétendre qu'ils n'existent pas.

Je ne sais pas, sénateur, si j'ai répondu à vos questions, mais je m'en tiendrai là.

Le président: En tout cas, c'était un bon échange.

Le sénateur Roblin: C'était seulement pour vous échauffer.

Le sénateur Stollery: J'ai lu votre mémoire, et je l'ai trouvé excellent. Il est intéressant et important que vous ayez pris le temps de vous rendre au Mexique et de faire enquête sur place, en quelque sorte.

Dans votre mémoire vous dites des choses extrêmement importantes sur les conditions de travail au Mexique. Nous négocions un accord de libre-échange avec un pays du Tiers-Monde, qui n'a pas atteint le même stade de développement que nous. Je suis certain que les Mexicains ont une plus grande conscience sociale que les Américains. Je suis d'accord. C'est un trait commun en Amérique latine.

Pourriez-vous nous en dire davantage sur les liens entre le mouvement syndical et le PRI? J'estime que pour avoir un accord de libre-échange, il faut, avant tout, avoir un régime gouvernemental transparent. On ne peut pas s'engager dans une telle entreprise à moins que tout le monde dise la vérité et transmette l'information. C'est essentiel. Je suis donc de ceux qui pensent que les échanges d'information avec le Mexique seront difficiles, tant qu'il n'y aura pas de réforme politique; mais je me trompe peut-être. J'aimerais que vous nous en disiez davantage sur les liens qui unissent les syndicats au PRI.

Je connais M. Velasquez. C'est un personnage étrange. Je n'ai jamais très bien compris comment le système fonctionne. Par exemple, le PRI et les syndicats semblent étroitement liés. Ce n'est peut-être pas le cas. Vous me direz ce que vous en

[Text]

when you get into the state level where Mexican states often can be locally controlled? Even though there is a strong central government, just the same, the personality of the state governor can affect how the law is interpreted at the state level. Could you give us a little information about that?

Mr. McCambly: The issue you raise is extremely important. I would like to comment on it. I want to make it clear, first of all, that I am not commenting in a way to be critical of the Mexican government or the labour movement. I merely want to be factual.

Senator Stollery: I understand. We are considering Canadian jobs.

Mr. McCambly: First of all, let me say that I did not understand this until I went there. That is one of the reasons I went down, because I could not understand. Everybody understands and is satisfied that Mexico was a very closed economy. I don't know if you call it socialist, or if you call it something more than socialist, but it is extremely tied together.

Senator Stollery: It was actually based on the Mussolini Constitution of 1922.

Mr. McCambly: In one place I visited they gave me volumes of books on the revolution of 60 years ago so that I would not forget any of it and have it all to take home. The revolution is very important to them, and they still live it.

What is happening, as we discussed, is that the Mexicans are opening trade and opening barriers, which is very commendable. Bear in mind, however, the Mexican government has been there 60 years. The CTM, the central labour body, which is getting a little fragile, is still like that with government. I could talk to the labour movement, the government, the people in PRI, or the president's people, and they would virtually give the same message.

These other systems are changing, but the labour movement is not changing. There are people who object strongly to the way the labour movement is conducting itself, but they are the minority, on the outside. So the labour movement looks at things in a very socialist sense to make sure that everybody gets a piece of the cake. The end result has been what I would call "atrocities" in keeping people down who wanted to share more of the rewards locally than what they had. The regional controls are unbelievable. Unless you see it, you would not recognize it as being comparable to anything in Canada. That may change, and no doubt it will change, but it is not in the interests of the labour movement or the government to change it, because it is what has kept them there for 60 years.

Senator Stollery: I presume the labour movement helps deliver the vote at election.

Mr. McCambly: Absolutely. That is why it has been that way. That is why some of the social programs are integrated and these things happen.

Again, I would not suggest that we tell the Mexicans what to do, but I will say again, if there is to be any liberalization of trade, there should not be a free lunch. There must be an openness and understanding of what the issues are and a way to

[Traduction]

pensez. Qu'en est-il au niveau des états, car les états mexicains sont souvent contrôlés localement? Même si le gouvernement central est fort, la personnalité des gouverneurs peut influencer l'interprétation de la loi dans l'État. Pouvez-vous nous en dire quelques mots?

M. McCambly: C'est effectivement une question très importante. J'aimerais dire quelques mots. Je tiens à préciser d'abord que mon intention n'est pas de critiquer le gouvernement mexicain ou le mouvement syndical. Je veux simplement présenter les faits.

Le sénateur Stollery: Je comprends. Des emplois canadiens sont en jeu.

M. McCambly: Tout d'abord, je dois dire que je n'avais pas compris cette situation avant de m'être rendu sur place. C'est une des raisons pour lesquelles j'y suis allé, car je ne comprenais pas. Tout le monde comprend et reconnaît que le Mexique avait une économie très fermée. Je ne sais si on peut la qualifier de socialiste, ou davantage, mais elle est extrêmement planifiée.

Le sénateur Stollery: Elle se fonde en fait sur la Constitution mussolinienne de 1922.

M. McCambly: Dans un endroit que j'ai visité, on m'a donné des quantités de livres sur la révolution intervenue il y a 60 ans, pour que je n'oublie rien et que je puisse me rafraîchir la mémoire chez moi. C'est pour eux un événement très important qu'ils ne cessent de revivre.

Comme nous l'avons dit, les Mexicains s'ouvrent au commerce, démantèlent les barrières, et c'est très bien. Toutefois, il ne faut pas oublier que le gouvernement mexicain est au pouvoir depuis 60 ans. La CTM, la centrale syndicale, dont la position s'affaiblit, reste en très bon terme avec le gouvernement. Qu'on s'adresse aux syndicalistes, au gouvernement, au parti PRI, à l'entourage du président, le message est toujours le même.

Les autres systèmes changent, mais le mouvement syndical ne bouge pas. Certains critiquent sévèrement l'attitude des syndicats, mais ils sont minoritaires, marginaux. Le mouvement syndical a donc une vision très socialiste, et veille à ce que chacun ait sa part du gâteau. Cela a causé des situations que je qualifierais d'atroces, en empêchant une distribution plus locale des avantages. Les contrôles au niveau régional sont inimaginables si on ne les a vus de ses propres yeux. Cela ne ressemble à rien de ce que nous connaissons au Canada. Ça changera peut-être, et même certainement, mais ce n'est pas dans l'intérêt des syndicats ou du gouvernement de voir les choses changer, puisqu'ils sont au pouvoir depuis 60 ans.

Le sénateur Stollery: J'imagine que les syndicats apportent leur part de voix aux élections.

M. McCambly: Tout à fait. C'est pourquoi la situation est ce qu'elle est. C'est pourquoi certains programmes sociaux ont été intégrés.

Loin de moi l'idée de nous ingérer dans les affaires du Mexique, mais si l'on veut libéraliser le commerce, tout le monde doit faire sa part. Il faut comprendre et reconnaître les difficultés et trouver le moyen d'aider les Mexicains à améliorer

[Text]

help the Mexicans bring about change. It could be done over a fairly long period of time. It may happen quicker than one would expect, but I don't think that trade alone will change it. The Mexicans are supportive of the trade issue, and if it improves the economy, it will strengthen that block. So I think that the freedom of unions, the freedom of individuals, the freedom to make choices at the local level—I wondered at one point why so many people went out on the May Day parade. I found out that anybody who didn't show up lost a month's pay. I could not believe it. I mention that to show you extent of control.

People are not free within the labour movement, or the local labour movement is not free. I say again, I am not criticizing. That is the way they have lived. We need to understand this if we are to enter into a trading relationship. There are ways to deal with that because the government of Mexico very much wants a trading relationship. If we look at a North American model of what would be appropriate, then an independent commission agreed to by the governments could deal with those things over an extended transition period.

Senator Ottenheimer: There are certain things that are more or less generally agreed upon, and that is the liberalization in Mexico, the U.S. decision to enlarge its economic space, and the FTA. Canada, to a certain extent, is a reflection of that, as is the initiative with Mexico, and one hears references in the hub and the spoke but also in a kind of continental possibility of some hubs and spokes in South America and eventually a continental free trade or whatever. And you said, yourself, Mr. McCambly, that whatever happens—and by that, I guess you mean whether Canada is in or out—we are likely to be the object of unsolicited initiatives.

So given that, and looking at it very pragmatically, if that is the general agreement that that is probably the situation and that Canada can influence things but is hardly going to be able to stop those changes in the world, if the result is that there will be a Mexico-U.S. Free Trade Agreement, or if there will be one with Canada, would you agree that we should participate and try to influence the situation to our own advantage? We might have certain leverage with Mexico whereby they could help us protect what we wish to protect and we could do the same for them. Obviously the U.S. is more powerful than both combined.

The committee had a dinner meeting a little over a year ago with a person who was quite active in Mexican politics who certainly seemed to put great value on Canada's participation. He may have been wrong, but he seemed to think this would bring another influence and perhaps dilute U.S. aggressiveness or that type of thing.

But if the situation is that, whether we like it or not, there is going to be U.S. Mexico free trade, would it be right to say that the only way we have an opportunity to protect and further our interests is by being a part of it—and you are very up front about the fact that you disagree with the whole concept—should there not be a strategy, even on the part of those who wish it would all go away, to ameliorate our position and

[Traduction]

leur sort. C'est possible, à long terme. Cela peut aller plus vite qu'on ne le pense, mais les échanges commerciaux à eux seuls ne suffiront pas. Les Mexicains sont en faveur des négociations, et si la situation économique s'assainit, le pays sera plus fort. C'est pourquoi la liberté syndicale, les libertés individuelles, la liberté de choisir au niveau local sont si importantes. Je me suis demandé pourquoi tant de gens participaient au défilé du 1^{er} mai. J'ai appris que tous ceux qui n'y allaient pas perdaient un mois de salaire. Je n'en croyais pas mes oreilles. Ceci pour vous dire combien le contrôle est strict.

Les gens ne sont pas libres dans les syndicats, et les syndicats locaux ne sont pas libres. Encore une fois, ce n'est pas une critique. C'est ainsi. Il faut en avoir conscience si nous voulons entamer des relations commerciales. Il est possible d'avoir une influence car le gouvernement mexicain tient beaucoup à ces relations. Dans la tradition nord-américaine, il faudrait créer une commission indépendante qui serait chargée de ces questions pendant une longue période de transition.

Le sénateur Ottenheimer: Certaines choses sont plus ou moins généralement acceptées, notamment la libéralisation de l'économie mexicaine, la décision des Américains d'élargir leur espace économique, et l'existence de l'ALE. La situation au Canada reflète ces réalités dans certaines mesures, comme aussi l'initiative auprès du Mexique, et on entend beaucoup parler du modèle de l'étoile, mais aussi à l'échelle continentale, avec divers centres situés en Amérique du Sud, pour aboutir enfin à une zone de libre-échange continentale. Comme vous l'avez dit vous-même, M. McCambly, quoiqu'il arrive—vous voulez dire par là, j'imagine, que le Canada participe ou non—nous allons probablement faire l'objet d'initiatives non sollicitées.

En conséquent, et d'un point de vue tout à fait pragmatique, si l'on reconnaît que telle est la situation, et que le Canada peut avoir une influence, mais ne peut empêcher le monde de changer, s'il y a accord de libre-échange entre les États-Unis et le Mexique, avec ou sans le Canada, pensez-vous que nous devrions y participer, afin de défendre nos intérêts? Avec l'aide du Mexique, nous pourrions jouir d'une certaine influence pour protéger ce qui nous tient à coeur, et nous pourrions leur rendre la pareille. Il est évident que les États-Unis sont plus forts que les deux autres partenaires réunis.

Le comité a dîné un soir, il y a un peu plus d'un an, avec une personne active dans les milieux politiques mexicains, qui semblait attacher beaucoup d'importance à la participation du Canada. Il faisait peut-être erreur, mais il semblait penser que l'arrivée d'un troisième joueur permettrait peut-être de diluer l'agressivité américaine.

Mais si le fait est, qu'avec ou sans nous, il y aura un accord de libre-échange mexico-américain, ne peut-on pas dire que la seule façon pour nous de protéger et de promouvoir nos intérêts, c'est d'y participer et vous ne vous cachez pas d'être contre le principe. Ne convient-il pas d'adopter une stratégie, même pour ceux qui préféreraient que l'affaire disparaisse, afin de protéger nos intérêts si accord il doit y avoir?

[Text]

protect our interests if what you don't want to happen does happen? I guess that is basically the question.

Mr. McCambly: I guess I assumed that that might have happened some while ago. I have not seen any evidence of anyone demonstrating any concern about this issue to the point of reflecting that kind of view from Canada. As a result, our executive has said, back off, this is crazy, no one is really serious about conveying the importance of these issues.

I certainly would agree with you that if there are to be discussions, these issues ought to be put on the table. I would have said some time ago that there was no hope of influencing the United States, but I am not so sure now because this is becoming a much bigger issue in the United States than it was. The real embarrassment is that Canada is not putting forward a position to deal with this problem. It is as though the problem doesn't exist.

I mean, if Canada went in and lost the battle, that is one thing, but to not try to wage the war or to deal with the issue is something else. That is what is happening, and there are examples. Notwithstanding that the United States is a big brother to the south, or whatever, and is very powerful compared to us, it does not mean to say that we do not have influence or that we should not try to convey our influence on the importance of such an issue.

The Chairman: Senator Kelleher, I believe, wants to ask a supplementary question. I think it is a question germane to help set up the question for Mr. Page.

Senator Stollery: Hang onto your chair. It will be so to-the-point that the issue will be resolved.

Senator Kelleher: It follows on my colleague's question to some degree. I felt badly that Mr. McCambly and his union decided not to support the agreement. The reason I say that is, whether you are aware of it or not, he was the only major union leader in Canada who took part in the process of the negotiation of the free trade agreement and came on the ITAC committee. Every other major labour leader in Canada refused to sit on the committee, which I felt was detrimental both to the labour organizations in Canada and to the government and, frankly, with the people in Canada not having their input.

So I have a lot of respect for our witness, and when he tells me that they are not going to become involved here and support this, I am obviously concerned. You say in your statement, "We had early on in the process of the negotiations tried to bring back the issue of labour practices to the attention of the government. We backed off after we realized that our efforts were receiving little consideration." Could you tell me briefly what you tried to do and what were your efforts? I would like to know, given your support of the free trade agreement and given your position of strength, having been on ITAC and the other committees, what happened here?

Mr. McCambly: First, I must correct you that we did not support the free trade agreement with the United States. We are committed by our convention action to participate where labour is affected and involved, so we get involved wherever necessary in that way.

[Traduction]

M. McCambly: Il me semblait que cela aurait dû être fait depuis longtemps. À ma connaissance, personne ne s'est suffisamment préoccupé de la question pour défendre ce point de vue au nom du Canada. En conséquence, notre exécutif a décidé de laisser tomber, puisque personne n'était prêt à considérer sérieusement le problème.

Je pense comme vous que si négociations il y a, il faut aborder ces questions. Il y a quelque temps, j'aurais dit qu'il n'y avait aucun espoir de pouvoir influencer les États-Unis, mais je n'en suis plus si sûr, car la question prend de l'importance également aux États-Unis. Le plus gênant, c'est que le Canada n'a pas de position là-dessus. C'est comme si le problème n'existait pas.

Si le Canada participe et perd, c'est une chose; mais ne pas essayer de lutter, de résoudre le problème, c'est autre chose. Et c'est ce qui se passe. Il y en a bien des exemples. Même si les États-Unis sont un voisin tout puissant, cela ne veut pas dire que nous n'ayons aucune influence ou que nous ne devions pas essayer de jouer de notre influence dans des questions aussi importantes.

Le président: Le sénateur Kelleher souhaite poser une question complémentaire. Je crois qu'il entend préparer le terrain pour M. Page.

Le sénateur Stollery: Accrochez-vous bien. La question sera si pertinente qu'elle va tout résoudre.

Le sénateur Kelleher: Ma question reste dans la même veine que celle de mon collègue. J'ai été désolé que M. McCambly et son syndicat décident de ne pas donner leur appui aux négociations. Vous ne le savez peut-être pas, mais il était le seul dirigeant d'un grand syndicat canadien à participer aux négociations de l'ALE et à siéger au Comité consultatif sur le commerce extérieur. Tous les autres principaux dirigeants syndicaux canadiens ont refusé de siéger à ce comité et leur absence, à mon sens, a fait du tort aussi bien aux syndicats canadiens qu'au gouvernement, et même, à la population canadienne.

J'ai donc beaucoup de respect pour notre témoin, et quand je l'entends nous dire qu'il ne prévoit pas participer cette fois-ci, je suis bien sûr inquiet. Dans votre déclaration, vous dites «Dès le début des négociations, nous avons essayé d'attirer l'attention du gouvernement sur la question des pratiques ouvrières. Nous y avons renoncé parce que nous avons constaté que nos efforts n'étaient pas pris au sérieux.» Pouvez-vous me dire brièvement ce que vous avez essayé de faire et quels étaient vos efforts? Comme vous aviez appuyé l'Accord de libre-échange, j'aimerais comprendre ce qui s'est passé. Vous étiez en position de force, vous aviez siégé au CCCE, et à d'autres comités, alors que s'est-il passé?

M. McCambly: D'abord, je dois vous reprendre. Nous n'avons pas appuyé l'ALE avec les États-Unis. De par les résolutions de notre congrès, nous sommes tenus de participer lorsque les syndicats sont concernés ou touchés, et nous participons donc partout où c'est nécessaire.

[Text]

Senator Kelleher: You supported it in the sense that you became involved.

Mr. McCambly: We did not support it. We were involved trying to deal with labour issues and to advise the government through NAFTA as to things that might deal with the situation relative to labour, and following, in terms of adjustment, which really didn't go very far. I have to say that.

The reason we started to look at this early was that Prime Minister Mulroney, President Bush and President Salinas said, "We are going to do it." And then they got onto the fast track kick, and this is serious. So we prepared for the trip and we said, "There are some big problems here and we have to deal with them," and we started to bring them forward. And there seemed to be no attention paid. So we said, "Let's get out of this thing."

Senator Kelleher: I understand. It is the detail I am looking for. You say that you tried to bring it to their attention, and I accept your statement. But can I have a few particulars there? Because you are in quite a position of strength here. You have had a lot of important posts, and I would have thought that you might have been in a position to have done things much more than other labour leaders. I would just like a little detail.

Mr. McCambly: Well, I don't know whether I would have thought the same, but it was not that we didn't try.

Senator Kelleher: I accept that. I just wondered if you could give me some detail.

Mr. McCambly: It is the same kind of things we are talking about. By that time, the European Common Market was in place—or the social charter. They recognized labour issues. We said at that time that a labour charter should be considered if these talks were going to go further, and they should deal with issues common to all countries and try to deal with these kinds of things, to put it on the table. And that is as far as it went.

The Chairman: So you are saying either someone said no, or, in the alternative, nothing happened?

Mr. McCambly: That's right.

The Chairman: All right, I would like to turn to Mr. Page to see what he has to say in response to Senator Ottenheimer.

Mr. Page: Thank you, Mr. Chairman. My short-term memory is failing me fairly rapidly these days, but I would be pleased to respond not only to the senator's question but hopefully you would indulge us if we were able to respond to a couple of the remarks that Mr. McCambly has made in answer to a couple of the last questions, to substantiate them, as Mr. McCambly says. I wonder if I might invite Mr. Martin to offer a couple of comments in that respect?

The Chairman: Certainly.

Mr. Keith Martin, Director of International Policy, Canadian Chamber of Commerce: I had a few brief comments I wanted to make in response to Mr. McCambly's comments. The first has to do with the issue of whether Canada should be involved in these negotiations, because ultimately that is the choice that faces us. We either participate or we do not. It

[Traduction]

Le sénateur Kelleher: Vous avez appuyé l'accord en ce sens que vous avez participé aux négociations.

M. McCambly: Nous ne l'avons pas appuyé. Nous avons essayé de contribuer à la résolution des problèmes ouvriers et de conseiller le gouvernement, dans le cadre de l'ALÉNA, pour essayer de trouver des solutions dans le domaine du travail et des ajustements, et cela n'est pas allé très loin, il faut le dire.

Si nous nous y sommes intéressés au départ, c'est parce que le premier ministre Mulroney, le président Bush et le président Salinas ont dit qu'ils signeraient un accord. Ils ont ensuite adopté la méthode accélérée, et la chose était sérieuse. Nous avons donc préparé notre visite, et nous avons dit ensuite qu'il y avait des problèmes importants, qu'il fallait s'y attaquer, et nous avons commencé à en parler. On n'a fait aucune attention à nous. Alors nous avons décidé de nous retirer.

Le sénateur Kelleher: Je comprends. Je voudrais plus de détails. Vous dites que vous avez essayé d'attirer l'attention du gouvernement, et je l'accepte. Mais pouvez-vous me donner des précisions? Car vous êtes en position de force. Vous avez occupé des postes importants, et vous étiez mieux placé, me semble-t-il, que bien d'autres dirigeants syndicaux pour arriver à vos fins. J'aimerais des détails.

M. McCambly: Je ne partage pas nécessairement votre point de vue, mais ce n'est pas faute d'avoir essayé...

Le sénateur Kelleher: Je comprends. Je me demandais seulement si vous pouviez me donner des détails.

M. McCambly: C'est comme nous le disions. Le marché commun européen était en place, ou la charte sociale. L'importance des questions ouvrières était-elle reconnue. Nous avons alors dit qu'il fallait envisager une charte du travail si les négociations devaient continuer, et qu'il fallait régler les questions communes à tous les pays, en traiter ouvertement. Ça n'est pas allé plus loin.

Le président: Vous voulez donc dire que quelqu'un s'y est opposé, ou qu'on n'a rien fait.

M. McCambly: C'est exact.

Le président: Très bien. Voyons ce que M. Page a à répondre au sénateur Ottenheimer.

M. Page: Merci, monsieur le président. Ma mémoire à court terme me fait souvent défaut, mais je répondrais avec plaisir non seulement à la question du sénateur, mais aussi, avec votre indulgence, à certains commentaires de M. McCambly en réponse aux dernières questions posées, ceci dans le but d'étayer ma position, comme dit M. McCambly. Me permettez-vous d'inviter M. Martin à ajouter quelques mots à ce propos?

Le président: Certainement.

M. Keith Martin, directeur, Politiques internationales Chambre de commerce du Canada: Monsieur président, suite à l'intervention de M. McCambly, je voudrais dire deux ou trois choses. La première a trait à la participation du Canada aux négociations, puisque nous devons décider. Participer ou ne pas participer. Selon moi, même si certains ont dit que le

[Text]

seems to me that, while some have suggested that Canada is going to be the victim of unsolicited initiatives regardless of whether we participate or not, in actual fact Canada has some things to gain from participation and a great deal to lose from not participating.

It has already been noted that if we do not participate the potential exists for development of a hub-and-spoke system. Such a system would be to the great disadvantage of Canada for a variety of reasons, not the least of which is that there would be significant investment displacement from Canada to the United States which would suddenly become a point of access for more than one market whereas Canada would be the point of access for only one.

The Chairman: We have been over that ground.

Mr. Martin: As well, Canada would have no active involvement in the development of the NAFTA, which would be to our great disadvantage, especially on certain issues such as rules of origin which will be key to Canadian interests.

Finally, we would potentially have displacement in the U.S. market if the Mexicans, in a separate bilateral agreement with the United States, had superior provisions to what occurred in the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Those are the potential disadvantages of Canadians not participating in these negotiations. The advantage is significant. It is access to a growing and dynamic Mexican market.

That having been said, I think it is essential to emphasize that this is just a trade agreement. Many of the points that have been made today seem to suggest or imply that there would be more at stake than what would be involved in a trade agreement, but as far as the Canadian Chamber of Commerce is concerned we don't want the level of political integration, we don't want the level of mobility that is implied by anything more than a trade agreement.

We have more than 40 years of experience in the multilateral system with trade agreements that include developing countries, and the scenarios that have been suggested have not occurred. We have not seen massive disinvestment from Canada to developing countries. We have not seen massive losses of jobs to developing countries. We have seen the majority of investment go to the high-wage high-standard economies.

So, Mr. Chairman, I would suggest that that context be maintained at all times. All we are looking at is a simple trade agreement, and consequently there is no reason to suggest that some of the dangerous fallouts that are suggested will occur. The evidence completely contradicts that.

The Chairman: To be specific, you are saying that an examination of labour practices is not relevant to a level free trade playing field?

Mr. Martin: The evidence suggests that difference in standards between Canada and, not only Mexico but other developing countries, does not result in the disinvestment or loss of jobs that has been suggested.

Mr. Page: Mr. Chairman, I wonder if I might answer the senator's specific question with respect to whether or not it

[Traduction]

Canada sera l'objet d'initiatives non sollicitées, que nous participions ou non, le Canada peut en fait tirer des avantages de sa participation, et a beaucoup à perdre en ne participant pas.

On a déjà fait remarquer que si nous ne participons pas, on risque de voir se mettre en place un système en étoile. Ce serait très mauvais pour le Canada, pour diverses raisons, notamment parce qu'on assisterait à un important déplacement des investissements du Canada vers les États-Unis, qui tout à coup donneraient accès à plusieurs marchés, alors que le Canada n'en n'ouvre qu'un.

Le président: Nous l'avons déjà dit.

M. Martin: En outre, le Canada ne pourrait participer activement à l'élaboration de l'ALÉNA, ce qui serait extrêmement désavantageux pour nous, surtout en ce qui concerne la règle d'origine, essentielle pour les intérêts du Canada.

Enfin, nous risquons de nous faire supplanter sur le marché américain si les Mexicains, dans un accord bilatéral avec les États-Unis, obtenaient des conditions meilleures que n'a obtenu le Canada avec l'ALE.

Voilà les dangers auxquels s'exposent les Canadiens en ne participant aux négociations. L'avantage est important. C'est l'accès à un marché mexicain dynamique et en expansion.

Cela dit, il me paraît essentiel de souligner qu'il s'agit d'un simple accord commercial. D'après ce qu'on a dit ici aujourd'hui, on pourrait avoir l'impression que l'enjeu dépasse le cadre l'accord commercial, mais en ce qui concerne la Chambre de commerce du Canada, nous ne recommandons pas une intégration au niveau politique, nous n'appelons pas à la mobilité de la main-d'oeuvre qu'entraînerait un accord plus vaste.

Nous avons plus de 40 ans d'expérience dans les accords multilatéraux, dans lesquels sont inclus des pays en voie de développement, et les scénarios que l'on a suggérés ne se sont pas produits. On n'a pas assisté à un désinvestissement massif au Canada en faveur des pays en voie de développement. Nous n'avons pas vu un exode des emplois vers ces pays. Les investissements sont allés principalement dans les pays où les salaires sont forts et les normes élevées.

Monsieur le président, je recommande donc que l'on ne perde pas de vue le contexte. Il ne s'agit que d'un simple accord commercial, et il n'y a donc aucune raison de penser que se réaliseront les conséquences néfastes suggérées. Les faits démontrent le contraire.

Le président: Pour être clair, voulez-vous dire que les pratiques ouvrières n'ont aucun rapport avec l'égalité des chances des partenaires commerciaux?

M. Martin: Les chiffres montrent que l'écart entre le Canada et, non seulement le Mexique, mais aussi les autres pays en voie de développement, n'a pas entraîné le désinvestissement ou les pertes d'emploi qui avaient été suggérées.

M. Page: Monsieur le président, avec votre permission je voudrais répondre à la question que posait le sénateur de savoir

[Text]

made sense for Canada and Mexico to be in this negotiation with our friends, the Americans.

The Chairman: Go ahead.

Mr. Page: It reminds me of a discussion that John Crosbie, when he was Trade Minister, had in Acapulco about this time last year. He whimsically remarked that Canada and Mexico had a great deal in common, that in fact we were only separated by hills and bush. There is probably a degree of truth to that.

The point I would like to make in response to the senator's question with regard to pragmatic and practical, because I think that is extremely important in this whole context. With respect to investment, different standards and different wages, we see four conditions which would necessarily have to exist for Canadian firms to lose investment to Mexico due to different standards and different wages.

First, a company would have to have a significant component of its total cost represented by low-cost labour. This is not the case for many Canadian companies. Where it is true is in industries where we have not been able to compete internationally, not only with Mexico.

The second condition would have to be that tariffs in Canada against Mexican goods would have to be high enough to offset the difference in costs offered by differing standards.

Third, the cost of moving or relocating to Mexico must be less than the savings from lower standards. In many labour intensive industries this might be the case.

Fourth, expenses associated with meeting the labour standards in Canada must be high enough to encourage relocation. So we do not believe that if a company is to meet these four criteria there is going to be an incredible incentive to disinvest in Canada and to reinvest in Mexico. We do believe that there are trends that precede any thought of or any discussions of NAFTA which we must be able to respond to. They are realistic. They are pragmatic. They are happening all over the world. The Japanese are migrating their manufacturing from Japan, as are the Koreans and the Taiwanese, into the ASEAN countries.

But the point here, and the point which the Mexican business community has been making to us and to their government, is that they too see the need to move up scale. To help improve their standard of living they must be able to move away from these occupations which are low wage. This is one of the primary goals of the Salinas government in its pursuit of a North American free trade agreement.

I don't know whether that is of any help to the committee, but I tried provide the pragmatic response that the senator was looking for a little earlier.

Senator Grafstein: I take it that you can't give the committee at this juncture any financial data with respect to investment pre-free trade agreement/post-free trade agreement, not debt but equity investment, Americans into Canada and Canadians into the U.S. My understanding of the anecdotal evidence I have seen is that we are in a net deficit.

[Traduction]

si le Canada et le Mexique devaient effectivement négocier avec nos amis les Américains.

Le président: Allez-y.

M. Page: Cela me rappelle un mot qu'avait fait John Crosbie, alors ministre du Commerce, à Acapulco l'an dernier. Il disait que le Canada et le Mexique avaient beaucoup de choses en commun et que seules nous séparaient des collines et des broussailles (référence à Mme Hills et M. Bush). Il y a probablement du vrai là-dedans.

Je voudrais dire un mot à propos du commentaire du sénateur sur l'importance du pragmatisme, car cela me paraît essentiel dans ce contexte. En ce qui concerne l'investissement, l'écart dans les normes et les salaires, quatre conditions nous paraissent nécessaires pour que les entreprises canadiennes perdent des investissements en faveur du Mexique à cause de leurs normes et de leurs salaires plus élevés.

Tout d'abord, il faudrait qu'une part importante des coûts de l'entreprise soit attribuable à la main-d'oeuvre. Ce n'est pas le cas pour beaucoup d'entreprises canadiennes. C'est le cas dans des industries qui ne sont pas concurrentielles à l'échelle internationale, pas seulement par rapport au Mexique.

Deuxièmement, les tarifs canadiens sur les marchandises mexicaines devraient être assez élevés pour compenser la différence de coûts due à l'écart des normes.

Troisièmement, le coût du déménagement ou de la réinstallation au Mexique doit être inférieur aux économies permises par des normes moins strictes. C'est peut-être le cas dans beaucoup d'industries à forte densité de main-d'oeuvre.

Quatrièmement, les dépenses relatives aux normes canadiennes du travail doivent être suffisantes pour justifier le déménagement. En vue de ces quatre critères, il ne nous semble pas que les entreprises s'empresseront de désinvestir au Canada pour réinvestir au Mexique. Bien avant qu'il soit question d'ALÉNA, certaines tendances étaient manifestes, et nous devons être en mesure d'y réagir. Elles sont réalistes. Elles sont pragmatiques. On les constate dans le monde entier. Les Japonais, comme les Coréens et les Taïwanais, installent leurs usines dans les pays de l'ANASE.

Mais ce qui compte ici, et ce que les milieux d'affaires mexicains nous disent à nous et à leur gouvernement, c'est qu'ils doivent eux aussi s'améliorer. Pour améliorer le niveau de vie, il faut pouvoir offrir autre chose que des emplois faiblement rémunérés. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles le gouvernement Salinas souhaite un Accord de libre-échange nord-américain.

Je ne sais pas si ces commentaires vous sont utiles, mais j'ai essayé d'apporter la réponse pragmatique que cherchait le sénateur un peu plus tôt.

Le sénateur Grafstein: Je suppose que vous ne pouvez pas actuellement nous fournir des données financières sur la situation de l'investissement avant et après l'Accord de libre-échange, non pas des placements par emprunt, mais en actions, des Américains au Canada et des Canadiens aux États-Unis.

[Text]

Mr. Page: You are speaking, Mr. Chairman, of the impact of the FTA on inward investment into Canada since January 1, 1989?

Senator Grafstein: Yes.

Mr. Page: Data is preliminary but would tend to differ with you, sir, on that. We believe that there is a net inward investment—I am going to throw out a number and hopefully someone with the knowledge will correct me—of \$5.1 billion of direct and equity investment into this country.

Senator Grafstein: Compared to?

Mr. Page: Compared to the period before the FTA came into effect.

Senator Grafstein: How long was the period?

Mr. Page: I am sorry, sir. Between the period when the FTA came into effect until the middle of 1991 or the end of 1991, estimates are that there has been a positive net inflow of \$5.1 billion into the Canadian economy.

Senator Grafstein: Of equity as opposed to debt?

Mr. Page: Correct.

Senator Grafstein: And what about flowing the other way? What has been the Canadian experience with Canadians investing in the U.S.?

Mr. Page: I am giving you a net figure. I don't know—

Senator Grafstein: Do you know what the total number is?

Mr. Page: I don't have that with me, but we can drum that up for you. Perhaps other members of the committee have that. We would be pleased to provide that to you.

Senator Kelleher: Those figures are available from the government. Approximately a month or two ago Michael Wilson announced those figures and they are available. I am sure the committee staff could get those for us.

Senator Grafstein: That would be useful. Let us move to the Canadian experience now with the Maquiladora trade zone. Could we focus on the Ontario auto parts business and the last three years of experience in terms of Canadian or American investment with respect to the auto parts in that trade zone and what impact it has had on the auto parts business in Ontario?

Mr. Page: I think the statistics would suggest that there is a trend to auto parts manufacturers in certain areas moving into the Mexican market. That is a reality. I think we will experience other realities as the Canadian economy adjusts to globalized markets.

Senator Grafstein: Would the free trade agreement with Mexico, in the view of the chamber, accelerate the displacement of auto part jobs from southern Ontario to Mexico, neutralize it, contain it or slow it down? What would happen?

[Traduction]

D'après les informations anecdotiques que j'ai pu obtenir, nous sommes nettement déficitaires.

M. Page: Vous songez, monsieur le président, à l'incidence de l'ALE sur l'arrivée des investissements au Canada depuis le 1^{er} janvier 1989?

Le sénateur Grafstein: Oui.

M. Page: Les données sont préliminaires, mais je n'en fais pas la même analyse que vous, monsieur. Nous estimons l'entrée nette de capitaux—je vais mentionné un chiffre et j'espère que quelqu'un pourra me corriger—à 5,1 milliards de dollars, sous forme de placements directs et de placements en actions.

Le sénateur Grafstein: Comparé à?

M. Page: Comparé à la période précédant l'ALE.

Le sénateur Grafstein: Quelle est la durée de cette période?

M. Page: Pardon. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALE jusqu'au milieu ou à la fin de 1991, on évalue à 5,1 milliards de dollars l'entrée nette de capitaux dans l'économie canadienne.

Le sénateur Grafstein: De placements en actions, et non en emprunts?

M. Page: Exact.

Le sénateur Grafstein: Et dans l'autre sens? Combien les Canadiens ont-ils investi aux États-Unis?

M. Page: Je vous ai donné un chiffre net. Je ne sais pas ...

Le sénateur Grafstein: Vous n'avez pas le total?

M. Page: Je ne l'ai pas en tête, mais nous pouvons vous le donner. D'autres membres du Comité sont peut-être mieux informés. Nous vous donnerons la réponse avec plaisir.

Le sénateur Kelleher: On peut obtenir ces chiffres du gouvernement. Michael Wilson les a annoncés il y a un mois ou deux; ils sont disponibles. Je suis sûr que le personnel du Comité pourra nous les obtenir.

Le sénateur Grafstein: Ce serait utile. Parlons maintenant de l'expérience canadienne dans la zone de Maquiladora, et plus particulièrement de l'industrie ontarienne des pièces automobiles, et des investissements entrepris dans cette région au cours des trois dernières années par des fabricants américains ou canadiens de pièces automobiles, afin de considérer l'incidence de ces investissements sur le secteur, en Ontario.

M. Page: Les statistiques semblent indiquer que les fabricants de pièces automobiles quittent certaines régions pour s'installer au Mexique. C'est un fait. Nous en verrons d'autres exemples tandis que l'économie canadienne s'adapte à la mondialisation des marchés.

Le sénateur Grafstein: De l'avis de la Chambre, un accord de libre-échange avec le Mexique accélérera-t-il le déplacement des emplois dans le secteur des pièces automobiles du Sud de l'Ontario vers le Mexique, y mettra-t-il fin, le ralentira-t-il? Qu'arrivera-t-il?

[Text]

Mr. Page: There are a number of areas that are usually cited within the Canadian business community that would face transitional costs. The automotive industry is one. The textile industry, the footwear industry, and certain sectors of the agricultural industries are others that are identified commonly by business and trade analysts as being areas where Canada will be having to make some adjustments.

Senator Grafstein: For Ontario those would be massive adjustments. The word "adjustment" is sort of a nice way of saying that there will be a change, but what you have spelled out is essentially a massive dislocation of jobs in Ontario to jobs in Mexico. That is massive.

Mr. Page: The point I was going to make, senator, to choose the footwear industry as example, is that the Bata Shoe Company, which is a company that is operating globally, has decided that it has to locally locate manufacturing which will serve the domestic market. So Bata has chosen to produce winter boots in Canada, which the Mexican production facilities are not producing.

It is important to look not only at the sector per se or the industry per se, but to look within those industries to see how individual companies are choosing to adjust to these modern realities.

I have a chance, on a regular basis, to talk with Asian business people who are concerned about the same sorts of issues that you are bringing to the table this afternoon. Again, within the product categories, we try to look at what products they are actually producing at a competitive advantage, because that is obviously what is at stake here, and which ones are not. We are finding that there is not necessarily direct competition for a lot of these products in the other market.

These realities are going to become increasingly apparent as companies and industries adjust to deal with trade, not just within the 40-kilometre radius within which the majority of Canadians live and work and operate, but without the larger trading community.

Senator Grafstein: Can I ask Mr. McCambly to comment on that. I would be interested in his comments in terms of job displacement in Ontario vis-à-vis the Mexican agreement.

Mr. McCambly: I don't think it is just a matter of companies in Canada relocating and producing; it is a matter of having other companies produce and put them out of business. I can tell you that it is not just parts, although I saw parts produced very efficiently and with super quality and at a fraction of the cost.

The Maquiladora plants, by the way, are not just along the border. They are all over Mexico. The reason most of them are on the border is that the rules have been that all material that goes in must come out. They even sweep the floor and take the dust back out. The only thing they are using is labour.

There are already some car plants there. I spoke to people there and asked why they would just produce parts and not produce the automobile. There is no reason why not. They will produce the automobile, never mind the parts. The majority of

[Traduction]

M. Page: Les milieux d'affaires canadiens considèrent généralement que certains secteurs subiront des pertes temporaires. Le secteur automobile en est un. L'industrie textile, la chaussure, certains secteurs agricoles devront également subir certains ajustements, selon la plupart des analystes industriels et commerciaux.

Le sénateur Grafstein: Les ajustements seront massifs en Ontario. On dit «ajustement» pour dire changement, mais ce que vous venez de nous décrire, c'est un exode massif d'emplois ontariens vers le Mexique. Un exode.

M. Page: Ce que je voulais dire, sénateur, si l'on prend l'industrie de la chaussure en exemple, c'est que Bata, qui a des activités dans le monde entier, a décidé de produire sur place ce qu'elle vend sur le marché national. Bata fabrique donc ses bottes d'hiver au Canada, et non au Mexique.

Il ne faut pas considérer seulement un secteur ou une industrie, mais voir au sein de ces industries, comment les sociétés individuelles s'adaptent à la réalité moderne.

J'ai régulièrement l'occasion de parler à des gens d'affaires asiatiques qui sont préoccupés par les mêmes questions dont on parle ici cet après-midi. Là aussi, à l'intérieur d'une catégorie de produits, nous essayons de voir où ils ont effectivement un avantage compétitif, car c'est ce qui nous intéresse avant tout, et où ils ne l'ont pas. Nous constatons que pour beaucoup de produits, il n'y a pas nécessairement de concurrence directe sur l'autre marché.

Ces réalités seront de plus en plus évidentes à mesure que les sociétés et industries s'adaptent aux réalités du commerce en dehors d'un rayon de 40 kilomètres, où vivent, travaillent et opèrent la majorité des Canadiens, mais en tenant compte d'un champ commercial plus large.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais avoir l'avis de M. McCambly. J'aimerais savoir ce qu'il pense des pertes d'emploi en Ontario à la suite d'un accord avec le Mexique.

M. McCambly: La question n'est pas seulement de savoir si les entreprises canadiennes vont déplacer leur production. Elles risquent d'être acculées à la faillite par de nouveaux concurrents. Et pas seulement dans le domaine des pièces automobiles, bien que j'aie pu voir qu'on en produisait d'excellentes qualités, efficacement, et à une fraction du coût.

Les usines de la Maquiladora ne sont plus seulement dans la région frontalière. Il y en a partout au Mexique. Si la plupart d'entre elles sont près de la frontière, c'est parce que selon la règle, tout le matériel qui entre doit ressortir. On va jusqu'à emporter les balayures. Il n'y a que la main-d'oeuvre qui soit locale.

Il y a déjà des fabriques de voitures là-bas. J'ai demandé pourquoi on ne produisait que des pièces et pas de voitures. Il n'y a pas de raison. On y produira bientôt des voitures, pas seulement des pièces. La majorité des réfrigérateurs sont main-

[Text]

refrigerators are now manufactured in Mexico. I believe that any part that can be moved will be produced there.

Senator Grafstein: I have the following question in economic terms. One of the reasons we are having a tremendous overhang in the economy now is this massive dislocation of jobs which forces up the deficit and increases the cost to the government and to the taxpayer.

Has anyone estimated what this dislocation would be and what the direct costs would be to the Canadian economy in terms of economic loss and, in effect, economic deficit? Businesses are concerned with reducing the deficit. Slowing down this process might slow down the loss. Speeding up the process by joining it might accelerate an economic deficit, particularly in Ontario. Ontario and Quebec will be hard hit, from what you have said, in those jobs.

The Chairman: Given the thrust of that question, I assume that it is directed to Mr. Page?

Senator Grafstein: Yes, and that is my last question.

Mr. Page: The facts are that Canada's trading relationship with Mexico is marginal relative to our trading relationship with the Americans. I tried to make that point in my presentation. I also made the point that roughly 80 per cent of all trade between Mexico and Canada is currently conducted in a tariff-free environment. I also made the point in my presentation that the Canadian business community believes in trade liberalization as a way to raise standards of living, as a way to secure our long-term economic viability in a marketplace that is constantly changing. I would be satisfied if that were the reaction of the Mexican business community, as I am confident it is.

So in this process to greater competitiveness we must accept that there are changes that will happen throughout the economy, be it in the service sector, be it in the manufacturing sector, be it in the resource sector.

You inferred the potential dislocation for the manufacturing sector in Ontario. The layoffs yesterday by FPI in St. John's affect the equivalent, I believe, of about one-third of Ontario's manufacturing community. The changes that are happening in this country as a result of global trading patterns and circumstances beyond the control of ordinary everyday business people are enormous challenges.

Our organization is looking to provide leadership within our own membership and expect leadership amongst those who are leading the national economy to insure that we have a fiscal and monetary environment that will allow us to make the adjustments and keep competitive in the long run, not just with the Mexicans or the Americans but with the Europeans who have formed a common market of 320 million people, the Koreans, the Taiwanese, the ASEAN countries, each of which year over year have growth rates approaching 10 per cent. We cannot afford to remain static, because we will lose.

Senator Kinsella: I would like to return to the matter of standards of living. We don't like to use the terms social development, social charter or social rights. My question takes two directions. First, do you think we would be helped in this

[Traduction]

tenant fabriqués au Mexique. On produira là-bas tout ce qui est transportable.

Le sénateur Grafstein: J'ai une question de nature économique. S'il y a actuellement un tel excédent de l'offre, c'est à cause des importantes pertes d'emploi qui accroissent le déficit et augmentent les charges du gouvernement et des contribuables.

A-t-on calculé combien de licenciements cela entraînerait et quel en serait le coût direct pour l'économie canadienne, la perte économique, et en fait le déficit économique? Les milieux d'affaires tiennent à ce qu'on réduise le déficit. En ralentissant le processus, on ralentira peut-être la perte. En l'accéléralant par notre participation, nous accélérerons peut-être le déficit économique, surtout en Ontario. L'Ontario et le Québec seront durement frappés, d'après ce que vous nous avez dit.

Le président: La question s'adresse-t-elle à M. Page?

Le sénateur Grafstein: Oui, et c'est ma dernière question.

M. Page: Le fait est que nos relations commerciales avec le Mexique sont infimes par rapport à nos relations commerciales avec les Américains. J'ai essayé de le faire comprendre dans ma déclaration. J'ai aussi dit que 80 p. 100 environ des échanges commerciaux actuels entre le Mexique et le Canada ne sont assujettis à aucun tarif. J'ai dit également que les milieux d'affaires canadiens considèrent la libéralisation des échanges comme un moyen d'améliorer le niveau de vie, de garantir notre viabilité économique à long terme dans un marché en évolution constante. Je serais ravi si c'était aussi la réaction des milieux d'affaires mexicains, comme je n'en doute pas.

Avec l'intensification de la compétitivité, nous devons accepter qu'il y aura des changements dans tous les secteurs économiques, que ce soit les services, l'industrie ou les ressources naturelles.

Vous avez laissé entendre que des emplois pourraient être perdus dans le secteur manufacturier en Ontario. Les mises à pied annoncées hier par FPI à St. John's représentent l'équivalent, il me semble, d'un tiers des emplois industriels en Ontario. Les changements qui interviennent au Canada en conséquence de l'évolution internationale et de circonstances qui échappent à notre contrôle présentent des défis énormes.

Notre association entend fournir à ses membres une direction éclairée et nous en attendons de même des responsables de l'économie nationale, afin de promouvoir une conjoncture fiscale et monétaire nous permettant de faire les ajustements nécessaires et de rester compétitifs à long terme, pas seulement face aux Mexicains et aux Américains, mais aussi face aux Européens qui ont créé un marché commun de 320 millions de personnes, à la Corée, à Taïwan, aux pays de l'ANASE, qui année après année, enregistrent des taux de croissance de près de 10 p. 100. Si nous restons immobiles, nous sommes perdus.

Le sénateur Kinsella: Revenons à la question du niveau de vie. Nous préférons ne pas parler de développement social, de charte sociale ou de droits sociaux. Ma question a deux volets. Tout d'abord, pensez-vous qu'il serait utile d'avoir une réfé-

[Text]

process if indeed there was an articulated international benchmark on standards of living or social rights, call them what you will? If you think that Mexico, the United States and Canada would be enhanced in dealing with free trade and have an articulated standard of social, economic and cultural needs and rights identified, we can find that in the international covenant on economic social and cultural rights, which this country has ratified and is bound by pursuant to the provisions of international treaty law since August 15, 1976. It is the best kept secret in the country that we are already bound by international treaty law to take steps, progressively as a state, to achieve explicitly articulated social, economic and cultural rights. When you did your analysis and you looked at the European experience as they put their market together, to what extent did the European social charter help them along, find opportunities and give them, if you like, a principle?

The trade agreements, the bilateral and the multilateral agreements are driven by a principle. So there is a benchmark; why do we not use it?

Second, from an international standpoint surely the right to work, social security, leisure and a good standard of living belongs to all on planet earth and, therefore, there is an obligation, in principle, to negotiate in this instance a trilateral agreement which will enhance the standard of living of all in the community. My question goes two ways. Quite frankly I was a little surprised when I heard the thesis advanced that the social issue should really not be included under a trade agreement. It seems to me that we have an obligation under international treaty law. Canada, without violating its treaty obligations, is not able to take such steps, whether it be by signing other international agreements that violate agreements it has already entered into in a clearly articulated social, economic and cultural area or otherwise.

The Chairman: I gather that that question is addressed to Mr. Page.

Mr. Page: The issue is not with whether we agree with the goal but with the means by which we should best pursue that goal. It is the opinion of the organization that I represent that it is not an appropriate forum to be pursuing that goal through trade negotiations. That is not to say that the goal is not supportable or supported. It is to say that there is a better forum within which to ensure that that sort of practice becomes the practice of the land. To involve those issues in the conduct of trade negotiations would be to confuse the original intent of the undertaking.

I would remind the committee that it was the Mexican government and the U.S. government that decided they wished to open up their trading relationship. It was in Canada's interests to ensure that we protected our legitimate interest as secured through the Canada-U.S. Free Trade Agreement and to exploit or ensure that we had access to the market opportunities that would be opening in Mexico.

Mr. McCambly: Two or three points have been passed by here. First of all, on the senator's question with regard to international treaties, I think in this case they were mainly designed by ILO. We support them. They are very important, but they are almost powerless. I might remind you that Mexico has

[Traduction]

rence internationale articulée pour le niveau de vie, ou les droits sociaux, comme vous voudrez? Pensez-vous que le Mexique, les États-Unis et le Canada aient avantage, dans le contexte du libre-échange, à articuler leurs politiques sociales, économiques et culturelles, conformément à la convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels, que le Canada a ratifié et par laquelle il est lié conformément aux dispositions de la Loi sur les traités internationaux, depuis le 15 août 1976. Très peu de gens savent que nous sommes déjà tenus, de par nos engagements internationaux, en tant qu'État, à prendre des mesures progressives pour mettre en place des politiques sociales, économiques et culturelles qui s'articulent aux autres. Lorsque, pour votre analyse, vous avez examiné le modèle européen, dans quelle mesure avez-vous pu constater que la charte sociale a pu être utile, ouvrir des possibilités et donner, en quelque sorte un principe?

Les accords commerciaux, bilatéraux et multilatéraux, sont guidés par un principe. Il y a donc un point de référence; pourquoi ne nous y référons-nous pas?

Deuxièmement, à l'échelle internationale, il me semble évident que le droit au travail, à la sécurité sociale, aux loisirs et à un niveau de vie décent est universel, et que par conséquent, il y a une obligation de principe à négocier, dans ce cas-ci un accord trilatéral, qui entraînera une amélioration du niveau de vie pour tous les membres de la communauté. Ma question a deux volets. J'avoue que j'ai été étonné d'entendre un argument contre l'inclusion des questions sociales dans un accord commercial. Il me semble que nous y sommes tenus par un traité international. Le Canada ne saurait, sans bafouer ses engagements internationaux, prendre de telles mesures, que ce soit en signant d'autres accords internationaux contraires aux engagements déjà pris à l'égard d'une politique sociale, économique et culturelle clairement articulée, ou autrement.

Le président: Je suppose que la question s'adresse à M. Page.

M. Page: Ce n'est pas sur l'objectif que nous différons, mais sur le moyen de l'atteindre. L'association que je représente estime que des négociations commerciales ne sont pas une tribune appropriée pour la défense de ses objectifs. Ce qui ne veut pas dire que l'objectif ne mérite pas d'être appuyé, mais plutôt que le contexte est mal choisi pour garantir l'adoption générale de ces pratiques. Introduire les questions sociales dans des négociations commerciales, ce serait confondre les intentions.

Je me permets de rappeler au comité que ce sont les gouvernements du Mexique et des États-Unis qui ont décidé de libéraliser leurs relations commerciales. Il était dans l'intérêt du Canada de protéger ses intérêts légitimes acquis grâce à l'Accord de libre-échange canado-américain, et de se garantir l'accès à un marché mexicain prometteur.

M. McCambly: On a oublié deux ou trois choses. Tout d'abord, le sénateur parlait de traités internationaux, principalement, je crois, de ceux de l'OIT. Nous les appuyons. Ils sont extrêmement importants, mais en même temps presque sans

[Text]

signed more than Canada has. So you can judge from that their effectiveness.

I want to come back to the question as to the kinds of jobs. Currently 500,000 people are working in Maquiladora plants. They are very restricted. In fact Mexicans worry they might disappear in a trade agreement. We are talking about getting rid of barriers on controls and on investment, and about the problems of putting capital in place in Mexico to open up those borders so that investment can freely flow, and you do not have the kinds of constraints that have been put in place by Maquiladora. The numbers we are talking about, 500,000, are a drop in the bucket. It is a beginning. It will be significantly higher.

They mentioned that a trade agreement is a simple thing and should not be compared with the common market. That is nonsense. The only difference is whether or not people move. Sometimes it is worse to have a trade agreement than a common market. I am not necessarily suggesting that is the case. You are talking about all the other things involved in trade; the cost of investment, the encouragement of investment. You can be sure that, if people do not invest under such an agreement with Mexico, they will invest in the United States because they are close. I will not go into the details, but the kind of trade that has gone on as a result of the Maquiladora will expand. We are looking at a very major trade deal, and to make it sound like it is not a big deal by saying we do not have a common market is a charade. The differences are there and you can go down all these lists. I would be the last one to say that the Mexican people should not have their lot improved.

I would love to help. I think we should work to that end, and I think they are already doing a lot to that end. However, if we are talking about a trade agreement where you simply throw the door to trade open in a short transition period, I can tell you that I do not want to count the jobs that will be lost, and I think the chamber will be hard pressed to find businesses to join their group, because the products will be manufactured elsewhere.

Senator Robichaud: I have listened attentively to the remarks made by the two witnesses. I fail to detect whether they are in favour or against free trade with Mexico. Mr. McCambly mentioned the appointment of a royal commission to study the whole issue. That is the closest they have come to a pragmatic solution, as Mr. Page has stated, to the problem that is facing us today. I would like to know from the two witnesses if they favour the appointment of another royal commission or if they do not feel that there is a sufficient number of people in the Department of Finance and in industry to study the situation. I would like to know whether they are for or against free trade with Mexico.

Mr. McCambly: Let me make it very clear that we are opposed to the Free Trade Agreement with Mexico, especially because it is on a fast track. Let me clear up one other thing about the commission I mentioned. I was really making reference to a commission somewhat akin to the European Common Market where the countries involved create a commission in an agreement that gives it the authority to do these things.

[Traduction]

effet. Je vous rappelle que le Mexique en a signé davantage que le Canada, ce qui vous donne une idée de leur efficacité.

Revenons à la question du type d'emploi. Actuellement, 500 000 personnes travaillent dans les maquiladoras, qui sont soumises à toutes sortes de restrictions. Les Mexicains craignent en fait qu'elles ne disparaissent à la suite d'un accord de libre-échange. On parle d'éliminer les contrôles et les obstacles à l'investissement, de la difficulté d'investir au Mexique, d'ouvrir les frontières afin que les capitaux puissent se déplacer librement, sans aucune des contraintes imposées dans le cadre de Maquiladora. Cinq cent mille personnes, c'est une goutte d'eau. C'est un début. Il y en aura beaucoup plus.

On a dit qu'un accord commercial ne doit pas être comparé à la création d'un marché commun. C'est ridicule. La seule différence réside dans la liberté de mouvement de la population. C'est parfois pire d'avoir un accord commercial sans marché commun. Je ne prétends pas que c'est nécessairement le cas. Vous parlez de tous les autres éléments du commerce: le coût de l'investissement, les incitations à investir. Soyez certains que si les gens n'investissent pas au Mexique avec pareil accord, ils investiront aux États-Unis qui sont tout proches. Sans entrer dans les détails, le commerce que l'on a vu à la suite de la Maquiladora prendra de l'ampleur. L'accord commercial que l'on projette est extrêmement important, et vouloir donner l'impression qu'il n'y a pas de quoi fouetter un chat, parce que ce n'est pas un marché commun, est une dérobade. Les différences sont là, on peut les énumérer. Je serais bien le dernier à dire que les Mexicains ne méritent pas une amélioration du niveau de vie.

Je serais ravi de les aider, il faut s'y efforcer, et ils font déjà beaucoup eux-mêmes. Toutefois, s'il s'agit d'un accord qui ouvrira toute grande la porte, après une brève période de transition, je n'ose même pas imaginer combien d'emplois seront éliminés, et la Chambre aura bien du mal à trouver des membres, car les usines seront toutes parties ailleurs.

Le sénateur Robichaud: J'ai écouté très attentivement les deux témoins. Je n'arrive pas à comprendre s'ils sont pour ou contre un Accord de libre-échange avec le Mexique. M. McCambly recommande la création d'une commission royale. Dans tout ce qu'on a dit, c'est ce qui ressemble le plus à une solution pragmatique, comme dit M. Page, au dilemme que nous connaissons. Je voudrais que les témoins nous disent s'ils sont en faveur d'une nouvelle commission royale, ou s'ils estiment qu'il y a suffisamment de monde aux ministères des Finances et de l'Industrie pour étudier la question. J'aimerais savoir s'ils sont pour ou contre le libre-échange avec le Mexique.

M. McCambly: Disons-le sans ambages, nous sommes contre un Accord de libre-échange avec le Mexique, et surtout contre la procédure accélérée. Permettez-moi de préciser une chose à propos de la commission dont j'ai parlé. Je songeais à une commission comme celle du marché commun européen, où les états membres créent une commission habilitée à prendre ses décisions. Ils ont défini le champ d'autorité, mais ne vont

[Text]

They set out its authority but they do not say how it does it. That is basically the way the European Common Market social charter is put into effect. If people are so hell-bent on trying to put a North American agreement together why will they not even consider that here?

Mr. Page: The business community is in favour of the government's participation in negotiations leading to a North American Free Trade Agreement.

I might, if I could, respond to a remark Mr. McCambly made with respect to immobility of labour, about there being no difference between a common market and a free trade area. With respect, the whole issue of harmonization of social policy is at issue here. We Canadians are very proud of the social system we have in place, and the Americans have some very particular ideas about our social security system, if Mr. Bush's comments are any indication. Unfortunately, he chose the example of British Columbia, my home province, so I was particularly sensitive to those remarks. The fact is that, if we were in a common market situation with Mexico and the United States, our social policies would become increasingly harmonized. I am not sure that is something we believe in. So there are considerable differences between a common market and a free trade area and my friend's reference to trade agreements being simple was not to suggest that they are simple to negotiate. The example of the GATT round is a clear indication of that, and our experience with the Americans in the FTA is another.

Senator Robichaud: I refer again to Mr. McCambly's statement. He referred to the immobility of the work force on our continent, let us say. Then he went on to say that, through the European Common Market, the work force is extremely mobile. Maybe I misunderstood him, but there seems to be a contradiction there.

Mr. McCambly: In a common market, people move. That is one of the unique aspects of a common market. Another uniqueness is that there are common tariff arrangements. You do not have that in a free trade agreement. Outside of that, they are the same.

I don't know where the notion of the social programs comes from, because I never suggested that. I would not suggest that for the world. There is no reason for social programs to come up in a trade agreement. They are autonomous. Whether or not the United States taxes mortgage rates is their business. What we do is our business. What the Mexicans do is their business. That is not an issue. Nobody would suggest it should be.

Senator Robichaud: Final question, Mr. Chairman. Are you still in favour of a royal commission to study the whole matter of free trade.

Mr. McCambly: No. I never said that. Royal commissions are generally a waste of money. What I said was that, if there was to be a trade agreement, then the governments creating such an agreement ought to create a commission with the authority to deal with, enforce and monitor issues, be they health and safety, the environment, or any of these other conditions—hours of work, wages, et cetera. But they have to have the authority of those governments to act.

[Traduction]

pas plus loin. C'est ainsi que la charte sociale européenne est née. Si on tient absolument à un Accord de libre-échange nord-américain, pourquoi ne pas envisager cette possibilité?

M. Page: Les milieux d'affaires sont pour la participation du gouvernement aux négociations visant à la signature d'un Accord de libre-échange nord-américain.

Avec votre permission, je voudrais répondre à M. McCambly à propos de la non-mobilité de la main-d'oeuvre et du fait qu'il n'y a aucune différence entre un marché commun et une zone de libre-échange. Sauf votre respect, il s'agit ici de l'harmonisation de la politique sociale. Les Canadiens sont très fiers de leurs programmes sociaux, et les Américains ont là-dessus quelques idées assez particulières, si l'on se fie à M. Bush. Malheureusement, il a choisi pour exemple la Colombie-Britannique, ma province; j'ai d'autant plus de mal à accepter ses commentaires. Le fait est que si nous avions un marché commun avec le Mexique et les États-Unis, nos politiques sociales s'harmoniseraient fatalement. Je ne suis pas sûr que ce soit là notre but. Il y a donc d'importantes différences entre un marché commun et une zone de libre-échange, et lorsque mon collègue a dit que c'était un simple accord de libre-échange, il n'entendait pas dire que ce soit simple à négocier. Les négociations du GATT le prouvent, ainsi que notre expérience avec les Américains dans le cadre de l'ALE.

Le sénateur Robichaud: Je reviens encore une fois à la déclaration de M. McCambly. Il a parlé de l'immobilité de la main-d'oeuvre sur notre continent, si l'on peut dire. Il a ensuite dit qu'au sein du marché commun européen, la main-d'oeuvre est très mobile. Je l'ai peut-être mal compris, mais il me semble y avoir là une contradiction.

M. McCambly: Dans un marché commun, les gens se déplacent. C'est là une des caractéristiques du marché commun. Une autre caractéristique réside dans les accords tarifaires communs. Ce n'est pas le cas avec un accord de libre-échange. À part cela, c'est pareil.

Je ne sais pas d'où vient cette idée des programmes sociaux, car je ne l'ai jamais suggérée. Je ne le suggérerais pour rien au monde. Il n'y a aucune raison pour que l'on négocie les programmes sociaux dans un tel accord. Ils sont indépendants. Que les États-Unis imposent ou non les hypothèques, cela les regarde. Ce que nous faisons nous regarde. Ce que font les Mexicains les regarde. Là n'est pas la question. Personne n'a suggéré cela.

Le sénateur Robichaud: Une dernière question, monsieur le président. Recommandez-vous toujours qu'une commission royale se penche sur cette question du libre-échange?

M. McCambly: Non. Je n'ai jamais dit cela. Les commissions royales représentent pour la plupart un gaspillage. J'ai dit que s'il doit y avoir un accord commercial, les gouvernements signataires devraient créer une commission chargée de ces questions, avec pouvoir de réglementation, sur la sécurité et l'hygiène, l'environnement, et toutes les autres conditions de travail telles les horaires, les salaires, etc. Les gouvernements

[Text]

The Chairman: Honourable senators, this has been a most interesting session, and I know you want me to thank both Mr. Page and Mr. McCambly on your behalf. They have been very helpful. Thank you.

Honourable senators, I have circulated a few paragraphs relating to the United States application of the Free Trade Agreement. Those paragraphs were prompted by remarks made publicly by Simon Reisman and Gordon Ritchie. The proposal is that we ask, let us say, Mr. Ritchie, to come to the committee and tell us what his grievances are. That would have the advantage of putting those complaints on the record here. It would have the advantage of letting the Americans know what our deputy chief negotiator thinks about their performance. It might also give the Government of Canada an opportunity to consider whether it ought to come to the committee. What is your view? Shall we go ahead on this.

Senator Roblin: I think so, Mr. Chairman. I would suggest that both Reisman and Ritchie be invited to come.

The Chairman: Both Reisman and Ritchie? All right. Leave it with me to explore, or to see what can be done.

Senator Kelleher: On page 2 of this brief, Mr. Chairman, in the second last paragraph it is suggested that consideration be given to inviting both Reisman and Ritchie and that contrary views might be presented by Lipsey or Merkin. Burney and Campbell could be asked to appear for the government. That seems to me to be a fairly balanced line-up.

The Chairman: On reflection, I doubt that Burney would be available. I will undertake to have conversations with you, Senator Kelleher, so that there is a balance in the witnesses.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, Alan Gotlieb opined on exactly this issue last week in a speech he gave; he has a contrary view to Mr. Ritchie's, so his views might be explored, and if Mr. Burney is not available, you might be able to get Alan Gotlieb. He disagreed with Ritchie's comments. He seemed to disagree with the position he had been taking in the paper.

The Chairman: We could explore that. I want to mention for our record that this day the Senate approved our proposal for a subcommittee on Canada's security and defence. Next week, we will be continuing our sectional analysis of the North American Trade negotiations by looking at environmental issues, and Mr. Adam Zimmerman, Chief Executive Officer of Noranda Forest Inc, and Janine Ferretty, Executive Director of Pollution Probe, will be with us.

Senator Roblin: I would just make the observation that the Committee on Energy is seized with environmental matters. They are probably covering much the same ground, so perhaps we should get in touch with them to make sure there is no unnecessary duplication.

The Chairman: Yes, that is a good point. We should let them know what we are doing so they can cease and desist.

[Traduction]

signataires devraient toutefois faire en sorte qu'une telle commission puisse agir.

Le président: Sénateurs, la séance a été fort intéressante. Vous tenez, je le sais, à ce que je remercie M. Page et M. McCambly en votre nom. Leurs témoignages ont été fort utiles. Merci.

Sénateurs, j'ai fait distribuer quelques paragraphes concernant l'application par les États-Unis de l'Accord de libre-échange. Ils ont été rédigés à la suite des commentaires fait publiquement par Simon Reisman et Gordon Ritchie. Nous proposons d'inviter, par exemple, M. Ritchie, devant le comité pour qu'il nous dise l'objet de ses plaintes. Elles seraient ainsi enregistrées officiellement. Cela permettrait aussi de faire savoir aux Américains ce que pense de leur attitude notre sous-négociateur en chef de l'accord. Cela pourrait également donner au gouvernement du Canada l'occasion de décider s'il doit comparaître devant ce comité. Qu'en pensez-vous? Devons-nous aller de l'avant?

Le sénateur Roblin: C'est mon avis, monsieur le président. Je propose d'inviter MM. Reisman et Ritchie.

Le président: Les deux, Reisman et Ritchie? Je verrai ce qu'on peut faire.

Le sénateur Kelleher: Monsieur le président, à l'avant-dernier paragraphe, à la page 2, on dit qu'il faudrait prendre en considération la possibilité d'inviter et Reisman et Ritchie, et qu'un autre point de vue pourrait être présenté par Lipsey ou Merkin. MM. Burney et Campbell pourraient être appelés à comparaître comme port-paroles du gouvernement. Cela me paraît tout à fait équilibré.

Le président: À la réflexion, je doute que Burney sera disponible. Je vous consulterai, sénateur Kelleher, pour assurer un certain équilibre au chapitre des témoins.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, Alan Gotlieb a parlé de cette question dans un discours qu'il a prononcé la semaine dernière; il a un point de vue opposé à celui de M. Ritchie; on pourrait donc inviter M. Gotlieb si M. Burney n'est pas libre. Il n'était pas d'accord avec ce que disait Ritchie. Il semblait contester la position que celui-ci avait exposée.

Le président: C'est une possibilité. Je tiens à préciser pour le compte rendu que le Sénat a approuvé aujourd'hui notre recommandation pour la création d'un sous-comité sur la sécurité et la défense du Canada. La semaine prochaine, nous continuerons notre analyse en coupe des négociations commerciales nord-américaines, en nous penchant sur les questions environnementales. Nous entendrons M. Adam Zimmerman, président directeur général de Noranda Forest Inc. et Janine Ferretty, directrice administrative de Pollution Probe.

Le sénateur Roblin: Je vous signale que le Comité de l'énergie se penche sur les questions environnementales. Comme il examinera sans doute les mêmes questions, il serait bon que nous prenions contact afin d'éviter les chevauchements inutiles.

Le président: Oui, excellente idée. Disons-leur ce que nous faisons, afin qu'ils nous laissent le champ libre.

[Text]

Senator Atkins: Will we still be meeting if the Senate is not sitting?

The Chairman: Yes. We have to carry on with the work of the committee. Thank you very much. The meeting is adjourned.

The meeting adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Atkins: Siégerons-nous même si le Sénat ne siège pas?

Le président: Oui, nous devons continuer nos travaux. Je vous remercie. La séance est levée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Federation of Labour:

James McCambly, President;
Patricia Paruleuar, Executive Assistant to the President; and

From the Canadian Chamber of Commerce:

Timothy Page, Senior Vice-President; and
Keith Martin, Director, International Policy.

De la Fédération canadienne du travail:

James McCambly, président;
Patricia Paruleuar, adjointe de direction du président; et

De la Chambre de commerce du Canada:

Timothy Page, vice-président principal; et
Keith Martin, directeur, Politique internationale.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART
Deputy Chairman:
The Honourable GERALD R. OTTENHEIMER

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART
Vice-président:
L'honorable GERALD R. OTTENHEIMER

Tuesday, February 25, 1992

Le mardi 25 février 1992

Issue No. 7

Fascicule n° 7

Third Proceeding on:

Troisième fascicule concernant:

The examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments

L'examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	*Murray, P.C.
Bolduc	(or Lynch-Staunton)
Bosa	Ottenheimer
Cogger	Robichaud
*Frith (or Molgat)	Roblin, C.P.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
MacEachen	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Atkins	*Murray, c.p.
Bolduc	(ou Lynch-Staunton)
Bosa	Ottenheimer
Cogger	Robichaud
*Frith (ou Molgat)	Roblin, c.p.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
MacEachen	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 21, 1991:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was—
Adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 25, 1992
(8)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:40 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Kelleher, Kinsella, Ottenheimer and Stewart. (5)

Other Senator present: The Honourable Senators Grafstein. (1)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Susan Olsen and Tony Halliday, Researchers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Pollution Probe Foundation:

Janine Ferretti, Executive Director; and

From the Noranda Forest Inc.:

Adam Zimmerman, Chairman;

Geoffrey Elliot, Vice-President, Corporate Affairs.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Ms. Janine Ferretti made a statement and answered questions.

Mr. Adam Zimmerman made a statement and, together with the other witness, answered questions.

At 6:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 FÉVRIER 1992
(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 16 h 40 aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Kelleher, Kinsella, Ottenheimer et Stewart. (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein. (1)

Aussi présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Susan Olsen et Tony Halliday, chargés de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la Pollution Probe Foundation:

Janine Ferretti, directrice générale; et

De la Noranda Forest Inc.:

Adam Zimmerman, président;

Geoffrey Elliot, vice-président, Corporations.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 21 novembre, le Comité entreprend d'examiner la négociation d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

M^{me} Janine Ferretti fait un exposé et répond aux questions.

M. Adam Zimmerman fait un exposé puis, avec l'autre témoin, répond aux questions.

À 18 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 25, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:40 p.m. to consider its order of reference on the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

Today our committee holds the second of its in-depth examinations of the implications for Canada of the North American free trade talks. Ms. Janine Ferretti, the Executive Director of Pollution Probe, and Mr. Adam Zimmerman, Chairman and Chief Executive Officer of Noranda Forest Incorporated, are here as witnesses. Accompanying Mr. Zimmerman is Mr. Geoffrey Elliot, Vice-President for Corporate Affairs of Noranda Forest. I understand that each of the organizations represented by these witnesses is concerned with the implications of the proposed North American free trade agreement for environmental standards in North America. We all know that there is widespread debate in public policy fora and in the press as to whether environmental provisions should be included in the proposed agreement and, if so, what form those provisions would take.

We will begin with Ms. Ferretti. I understand that after she has completed her initial statement she will be ready to deal with your probing questions, honourable senators. After that, we will invite Mr. Zimmerman to make his opening statement, and I understand that he, too, will cope with all of your probing questions.

Let us begin with Ms. Ferretti of Pollution Probe.

Ms. Janine Ferretti, Executive Director, Pollution Probe Foundation: Thank you very much and good afternoon. I am here on behalf of Pollution Probe, which is a non-profit environmental organization with approximately 35,000 members and supporters. I would like to take this opportunity to thank you for the opportunity to raise these issues with you. I would also like to congratulate you because you are probably the first governmental body to address what will be one of the most crucial issues of the coming decade, environment and trade.

In April of 1991 we urged the Prime Minister to ensure that the Government of Canada, in its negotiations on a continental free trade agreement, would explicitly recognize and address the environmental dimensions of free trade in the agreement itself. Along with our letter to him we submitted an environmental declaration by environmental groups in Canada, Mexico and the United States, laying out the steps that must be taken during the negotiations and the development of the agreement to avoid serious environmental problems and to promote sustainable development.

The federal government has responded positively so far. It has committed itself both to an environmental assessment of the agreement and to public consultation. It has also agreed to

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 25 février 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 40 afin de se pencher sur les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, et tout autre aspect commercial connexe, conformément à son ordre de renvoi.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Notre comité procède aujourd'hui à son deuxième examen en profondeur

des conséquences pour le Canada des négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain. Nos témoins aujourd'hui sont M^{me} Janine Ferretti, directrice générale de Pollution Probe et M. Adam Zimmerman, président directeur général de Foresterie Noranda Incorporée. M. Zimmerman est accompagné de M. Geoffrey Elliot, vice-président des Affaires générales, à Foresterie Noranda. Je crois comprendre que chacun des organismes représentés ici aujourd'hui s'inquiète des conséquences que pourrait avoir l'accord de libre-échange nord-américain pour les normes environnementales en Amérique du Nord. Nous savons tous que le débat fait rage dans les enceintes publiques et dans la presse autour de l'inclusion dans l'accord proposé de dispositions touchant l'environnement et, le cas échéant, sur la forme qu'elles devraient prendre.

Nous allons commencer par M^{me} Ferretti qui, après sa déclaration liminaire, répondra à vos questions pénétrantes honorables sénateurs. Après quoi, M. Zimmerman fera sa déclaration et sera lui aussi à votre disposition.

Je donne la parole à M^{me} Ferretti de Pollution Probe.

M^{me} Janine Ferretti, directrice générale, Fondation Pollution Probe: Bonjour, et merci. Je représente ici aujourd'hui Pollution Probe, organisme environnemental à but non lucratif qui compte environ 35 000 adhérents et cotisants. Je saisis l'occasion de vous remercier de nous avoir invité à traiter de ce sujet avec vous. Je tiens également à vous féliciter car vous êtes probablement le premier groupe gouvernemental à se pencher sur l'une des questions les plus importantes de la décennie, les liens entre l'environnement et le commerce international.

En avril 1991, nous avons exhorté le Premier ministre à s'assurer que le gouvernement du Canada, dans ses négociations en vue d'un accord de libre-échange à l'échelle continentale, reconnaisse explicitement la dimension environnementale dans l'accord même. Avec notre lettre, nous lui avons envoyé une déclaration des groupes environnementaux du Canada, du Mexique et des États-Unis, dans laquelle étaient explicitées les mesures à prendre pendant les négociations et l'élaboration de l'accord si l'on voulait éviter de graves problèmes environnementaux et promouvoir le développement durable.

Jusqu'ici, la réponse du gouvernement fédéral a été positive. Le gouvernement s'est engagé à entreprendre une évaluation environnementale de l'accord et à tenir des consultations publi-

[Text]

protect Canadian environmental standards from being undermined by the agreement. We are very pleased to see that these commitments reflect an acknowledgement of the links between environment and trade—an acknowledgement that was noticeably absent during the negotiation of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. It is not clear yet, however, how adequate they will be in practice or in scope. We have to wait and see.

At this point I would like to go over some of the issues which we believe should be addressed in the free trade agreement in order to promote sustainable development with a continental free trade agreement. As governments have responded to the need for environmental programs and regulations within free market economies, so now must the Canadian, Mexican and U.S. governments recognize and act on the need for environmental programs within free trade arrangements themselves. This is particularly crucial because of the fact that international trade, which represents a large part of Canadian economic activity, appears to continue to grow in magnitude and relative importance. Yet, as the Conference Board of Canada has pointed out, at the international level the trade and environment agendas are often pursued without proper consideration of their interaction. The challenge that Canadian policy makers face in dealing with the trade-environment issue at home and abroad echoes the ultimatum of the 1987 United Nations report on the environment and development which concluded that economic and environmental decisions must be integrated.

Before I continue I will state that I am here primarily to address the environmental issues related to NAFTA and will not be addressing any social or economic aspects. Keeping that in mind, we believe that a North American free trade agreement must address six issues within the agreement. First, the challenge of environmental programs as non-tariff trade barriers is an issue which needs to be addressed squarely in negotiation. We believe that unless safeguards are provided in a trade agreement, environmental measures such as subsidies, tax incentives, regulations and others can be vulnerable to the threat of being dismantled by anti-environmental interests under the guise of non-tariff barriers.

For example, the first trade dispute settled under the Canada-U.S. agreement focused on a U.S. challenge to regulations under Canada's Fisheries Act that were said to promote conservation of herring and salmon stocks in Canada's Pacific Coast waters. Canada lost because the dispute panel felt that, while the regulations were a conservation measure, they were also trade restricting and Canada could not prove that the regulations were established for conservation reasons alone and that no other means were available to accomplish those objectives.

I would draw the committee's attention to the fact that these conflicts will increasingly emerge as jurisdictions, such as our

[Traduction]

ques. Il a également accepté de veiller à ce que l'accord n'affaiblisse pas les normes environnementales canadiennes. Nous sommes très heureux de constater par ces engagements, que le gouvernement reconnaît l'existence de liens entre l'environnement et le commerce extérieur; cette reconnaissance brillait par son absence dans les négociations sur le libre-échange canado-américain. Toutefois, il est trop tôt pour dire si l'action du gouvernement sera suffisante dans sa réalisation ou sa portée. Il faudra attendre de voir.

J'aimerais maintenant mentionner quelques-unes des questions qu'il nous paraît important de résoudre dans le cadre des négociations afin de promouvoir le développement durable en même temps que le libre-échange continental. Les gouvernements ayant réagi devant la nécessité d'imposer des programmes et des règlements environnementaux à des économies de marché libre, les gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis doivent maintenant reconnaître la nécessité d'adopter des programmes environnementaux dans le contexte des accords de mêmes libre-échange. C'est particulièrement important du fait que le commerce international, qui représente une forte part de l'activité économique canadienne, semble devoir continuer à croître et à gagner en importance relative. Pourtant, comme l'a fait remarquer le Conference Board du Canada, à l'échelle internationale, les questions commerciales et environnementales sont souvent traitées sans considération de leur interaction. Les difficultés que rencontrent les décideurs politiques canadiens devant la question de l'interaction du commerce et de l'environnement au Canada et à l'étranger reflètent bien l'ultimatum prononcé par les Nations Unies en 1987 dans le rapport sur l'environnement et le développement, lequel concluait à la nécessité d'intégrer les décisions économiques et environnementales.

Avant d'aller plus loin, je dois préciser que j'entends parler essentiellement de questions environnementales dans le contexte de l'ALÉNA et que je n'aborderais pas les questions sociales ou économiques. Cela dit, nous estimons que le texte d'un accord de libre-échange à l'échelle nord-américaine doit considérer six questions. Premièrement, il faut attaquer de front le problème des programmes environnementaux en tant que barrières non tarifaires. Si les précautions nécessaires ne figurent pas dans l'accord de libre-échange, nous craignons que les subsides, stimulants fiscaux, règlements et autres mesures environnementales ne soient vulnérables aux attaques de groupes d'intérêt anti-environnementaux les qualifiant de barrières non tarifaires.

Par exemple, le premier différend réglé en vertu de l'Accord canado-américain est né de la contestation, par des groupes américains, des règlements canadiens découlant de la Loi sur les pêcheries et visant à promouvoir la conservation des stocks de hareng et de saumon sur la côte pacifique. Ils ont eu gain de cause parce que le groupe de règlement des différends a estimé que s'il s'agissait effectivement de mesures de conservation, les règlements limitaient en même temps le commerce. Le Canada n'a pas pu prouver que les règlements n'avaient été adoptés qu'à des fins de conservation, et aucun autre moyen ne permettait d'assurer la conservation des stocks.

Je me permets d'attirer votre attention sur le fait que ces conflits se feront de plus en plus fréquents à mesure que des

[Text]

federal and provincial governments, try to address environmental concerns by, for example, using economic instruments. The push for full-cost pricing mechanisms, for instance, could clash with free trade arrangements, either NAFTA or GATT, unless provisions are made to address these clashes.

The second area that needs to be addressed is the ability of a party to protect an international ecosystem or address a trans-boundary problem, where no agreement exists, through the use, for example, of sanctions and trade penalties. As a country whose east coast fisheries have been decimated, primarily by the irresponsible fishing practices of other countries in international waters, Canada should pursue the right to use trade sanctions to address a trans-boundary environmental dispute.

Far from being an imposition of the environmental values of one country onto another, trade sanctions are often effective in addressing international problems where agreements have failed to be reached through negotiation or diplomatic channels, and they are, of course, preferable to military action.

Harmonization is another issue that should be addressed within the free trade agreement. The most commonly referred to environmental issue when the context of NAFTA is raised is the differences in environmental standards and their enforcement between Mexico, on the one hand, and the United States and Canada on the other.

I would like to review briefly with you the differences and point out how much is illusion and how much is reality. The framework for Mexico's environmental legislation program is a 1988 law known as the General Law of Ecological Balance and Environmental Protection. It addresses a wide range of issues: air, water and soil pollution, hazardous waste management, pesticides and toxic substances, as well as conservation of wildlife and wildlife habitats.

The regulations governing these areas vary in their stages of development. For example, Mexico's water pollution regulations are not yet complete, yet some of its air programs are as good as those found in Canada or the United States. On the other hand, the regulations governing the restrictions over land disposal of hazardous wastes and provisions for the clean-up of abandoned hazardous waste sites are wanting in Mexico. In addition, some pesticides that are severely restricted or banned in Canada and the U.S., such as DDT, are allowed for use in Mexico. I am not trying to give you a comprehensive view of the differences — only to say that there are variations and that in some cases Mexican laws are quite good while in other areas they are wanting.

The differences in standards are more acutely felt in the area of enforcement. In Mexico, SADUE, the agency responsible for enforcing environmental standards, has a budget of less than \$5 million. While recent shutdowns of about 980 facilities, three of them permanent, for failure to comply with environmental laws, show a determination within the agency to

[Traduction]

autorités fédérales ou provinciales essaient, par exemple, d'utiliser des armes économiques contre les problèmes environnementaux. Par exemple, la demande de plus en plus pressante de mécanismes tenant compte du coût complet pourrait être en contradiction avec les divers accords de libre-échange, ALÉNA ou GATT, à moins que des dispositions spéciales ne soient prévues.

Deuxièmement, lorsqu'il n'existe aucun accord, il faut défendre la possibilité de protéger un écosystème international ou de régler un problème transfrontalier par des sanctions ou des pénalités commerciales. Le Canada, dont les pêcheries de la côte est ont été décimées principalement par les pratiques de pêche irresponsables de pays étrangers dans les eaux internationales, devrait exiger de pouvoir appliquer des sanctions commerciales en cas de différend environnemental transfrontalier.

Les sanctions commerciales, loin d'imposer les valeurs environnementales d'un pays à un autre, sont souvent efficaces pour résoudre les problèmes internationaux lorsqu'il n'a pas été possible d'arriver à un accord par les négociations ou la voie diplomatique, et elles sont bien sûr préférables à une riposte militaire.

La question de l'harmonisation doit aussi être réglée dans l'accord de libre-échange. Quand on parle de l'ALÉNA, le problème environnemental qui revient le plus souvent est celui de la différence entre les normes environnementales et leur application au Mexique, d'une part, et aux États-Unis et au Canada, d'autre part.

Permettez-moi de passer rapidement en revue les différences et de faire la part du réel et de l'illusoire. Au Mexique, le cadre législatif en matière d'environnement est une loi générale dite d'équilibre écologique et de protection environnementale adoptée en 1988. Elle touche à de nombreux domaines: la pollution de l'air, de l'eau et du sol, la gestion des déchets dangereux, les pesticides et les substances toxiques, ainsi que la conservation de la faune et des habitats fauniques.

Les règlements en sont à divers points de développement. Ainsi, le Mexique n'a pas encore mis la touche finale aux règlements en matière de pollution de l'eau, tandis que certains programmes contre la pollution atmosphérique sont aussi avancés que les programmes canadiens ou américains. Par contre, les règlements sur l'épandage en surface des déchets dangereux et les dispositions concernant l'assainissement des sites abandonnés de décharge des déchets dangereux sont largement insuffisants. En outre, certains pesticides sévèrement réglementés ou interdits au Canada et aux États-Unis, tel le DDT, sont autorisés au Mexique. Mon but n'est pas de vous brosser un tableau détaillé des différences, mais seulement de montrer qu'elles existent et que si les lois mexicaines sont très bonnes dans certains domaines, elles sont insuffisantes dans d'autres.

C'est dans l'application des règlements que l'écart est le plus prononcé. Au Mexique, la SADUE, organisme responsable de l'application des normes environnementales, a un budget de moins de 5 millions de dollars. Si les quelque 980 ordres de fermeture, dont trois permanents, prononcés récemment pour non-respect des lois environnementales, montrent la volonté de

[Text]

improve its enforcement record, severe shortage of resources will continue to hamper its efforts.

The differences between Mexico and Canada and the U.S. in standards and enforcement will be exacerbated by the increased air emissions and other environmental problems caused by growing economic activities. For example, depending on the scenarios envisioned for economic development through free trade by the recent U.S. review of U.S.-Mexico environmental issues, the maximum air emissions growth could range anywhere from 85 to 225 per cent. Unless steps are taken to bolster the law enforcement abilities of Mexico, Mexico will have a hard time accommodating that increase in air emissions.

The differences in environmental standards and enforcements can be addressed in several ways. To begin with, there should be an upward harmonization of environmental standards, where a standard is higher, to establish a minimum floor. This could be phased in, but the rights of federal, provincial and local governments to set standards higher than those agreed to as part of NAFTA, however, must be explicitly maintained. That is to say that we do not want the push to harmonization of standards among the three countries to disallow local, municipal and provincial or even federal governments from pursuing a higher standard where they feel it is necessary.

The federal government has declared its intent to insist on negotiations for the right of a NAFTA member to establish standards required for sound environmental reasons. It is not clear, however, how Canadian negotiators will pursue this. While it may be difficult to imagine the Canadian government, or in fact the U.S. government, weakening their stringent regulations and standards to pursue the lowest common denominator among the NAFTA parties, especially in light of the current high-level public concern for the environment, Canada should be cautious and be explicit in protecting the rights of municipal and provincial governments to establish more stringent standards.

Canada should be cautious of possible indirect weakening of its standard. For example, under the Canada-U.S. free trade agreement, a change in Canada, from a pesticides assessment process focused on the safety of pesticides, to the U.S. model of risk benefit analysis, where economic benefits may outweigh safety concerns, is required in the agreement. We are concerned that this will result in the weakening of environmental standards for pesticides in Canada. The reason for this is that we are aware that the U.S. risk benefit process approves 20 per cent more active ingredients and over seven times as many pesticide products than does Canada.

Sound science, as is proposed by the U.S. as the basis of determining the legitimacy of standards in the current NAFTA negotiations, is of concern to us because sound science is defined by the United States as using this risk benefit process. We are concerned that this may not be compatible with the mandate of the current Canadian environmental protection law which does not use the risk benefit analysis as its major way of determining the safety of a substance in Canada.

[Traduction]

l'agence d'améliorer ses résultats, la vive pénurie de ressources continue de lui poser des difficultés.

L'augmentation des émissions atmosphériques et autres problèmes environnementaux dus à la croissance des activités économiques ne feront que creuser l'écart entre le Mexique d'une part, et le Canada et les États-Unis de l'autre sur le plan des normes environnementales et de leur application. Par exemple, d'après une récente étude américaine des questions environnementales américano-mexicaines, les émissions atmosphériques pourraient augmenter de 85 à 225 p. 100 selon le scénario de développement économique qu'engendrerait un accord de libre-échange. Le Mexique aura bien du mal à faire face si aucune mesure n'est prise pour accroître sa capacité d'application de la loi.

Il y a différentes façons de résoudre le problème que pose l'écart dans les normes environnementales et leur application. Pour commencer, si la norme est plus élevée quelque part, il faut harmoniser vers le haut, et fixer un seuil minimum. Cela pourrait se faire progressivement, mais en maintenant explicitement le droit des autorités fédérales, provinciales et locales à fixer des normes supérieures à celles de l'ALÉNA. Autrement dit, nous ne voulons pas que la tendance à l'harmonisation entre les trois pays n'empêche les autorités municipales, provinciales ou même fédérales, de fixer des normes plus strictes lorsque cela leur paraît nécessaire.

Le gouvernement fédéral a déclaré qu'il insisterait pour que les signataires aient le droit de fixer les normes qu'ils estiment nécessaires pour des raisons environnementales valables. On ne sait cependant pas très bien comment les négociateurs canadiens s'y prendront. Si l'on a du mal à imaginer que le gouvernement canadien, ou le gouvernement américain, d'ailleurs, permettent l'écartage de leurs normes et règlements vers le dénominateur commun le plus faible, —compte tenu de l'importance que l'opinion publique accorde à l'environnement—, le Canada doit néanmoins faire preuve de prudence et défendre ouvertement les droits des autorités municipales et provinciales à établir des normes plus sévères.

Le Canada doit prendre garde que ses normes ne soient pas indirectement affaiblies. Par exemple, selon l'ALÉ, le Canada est tenu d'abandonner sa méthode d'évaluation des pesticides, centrée sur la sécurité du produit, en faveur du modèle américain d'analyse des risques-avantages, qui permet aux avantages économiques de primer sur la sécurité. Nous craignons que cela n'affaiblisse les normes d'homologation des pesticides au Canada. Nous avons des raisons de le craindre, puisqu'avec la méthode des risques-avantages, les États-Unis ont approuvé 20 p. 100 d'ingrédients actifs et sept fois plus de pesticides que le Canada.

Le principe de la science saine, sur laquelle les Américains proposent de fonder la légitimité des normes dans le cadre des négociations de l'ALÉNA nous préoccupe parce que, pour les Américains, la science saine est celle qui applique l'analyse risques-avantages. Nous craignons qu'il y ait contradiction avec la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, pour laquelle la sécurité d'une substance n'est pas déterminée en fonction d'une analyse risques-avantages.

[Text]

There has also been mention of the concern of having differences in standards lead to the creation of pollution havens. While there is no evidence at this point to suggest any great migration from one jurisdiction to another primarily for environmental reasons, we are concerned that there may be voluntary weakening of environmental safety standards or environmental objectives pursued by jurisdictions. In the sense that jurisdictions may not be as willing, if they feel the pressure, to buy industry interests, they may not be willing to initiate more stringent standards or greater environmental programs because of this. That is not to say that they will actually reduce their standards, but they may not proceed to attain higher standards because of the fear that there will be an export of jobs, for example.

This, of course, we know, will do damage not only to the environment but also to the health of industry. The most productive and competitive businesses and the most resilient economies are in those countries where tough environmental and resource conservation standards have forced high levels of efficiency. Today, Japan and Germany are in many ways not only industrial leaders but leaders in natural resource conservation and environmental protection at home.

Differences in enforcement can be addressed through the transfer of funding and technical assistance through multilateral and bilateral programs. We understand that the current parallel process that Canada is negotiating with Mexico is in place to help strengthen the enforcement and technical assistance in Mexico.

However, there have been other more creative approaches suggested, such as the channelling of benefits gained through investment in Mexico into environmental programs and infrastructure in Mexico. One approach is to secure resources through a levy from those investors who stand to profit from free trade and who must also be made responsible for financing a portion of the measures necessary to mitigate or prevent the potential environmental consequences of their activities. The levy could either be on the new foreign investment itself or on the gross revenues resulting from the investments. This is just one of the more creative approaches that can be taken in addition to the more traditional bilateral or multilateral development assistance arrangements.

The most important issue which we believe must be addressed in the NAFTA is the dispute resolution process. As we have seen with recent GATT decisions, disputes between trade and environmental objectives will continue to emerge and in fact will probably increase. The creation of any dispute resolution mechanism negotiated as part of the NAFTA must have the capacity to address effectively trade and environmental disputes. That is what we are learning from the decisions coming out of GATT as well as the FTA. An environmentally literate and sensitive dispute resolution process will be invaluable as trade and environmental linkages become more apparent and common over time.

[Traduction]

Certains ont également exprimé la crainte que l'écart dans les normes environnementales n'aboutissent à la création de havres pour les pollueurs. Si jusqu'ici rien ne laisse supposer un exode pour des raisons essentiellement environnementales, nous craignons que les normes de sécurité ou les objectifs environnementaux d'une autorité ne soient volontairement dilués. Sous la pression des intérêts industriels, les autorités hésiteraient davantage à adopter des normes strictes ou à mettre en place des programmes environnementaux. Nous ne voulons pas dire qu'elles rabaisseraient leurs normes, mais elles ne viseraient plus des objectifs plus élevés par crainte de causer une perte d'emploi.

Tout ceci fera du tort, bien sûr, à l'environnement, mais aussi à l'industrie. Les entreprises les plus productives et les plus concurrentielles, et les économies qui se sont le mieux adaptées, sont celles qui ont été forcées à améliorer leur efficacité, en raison des normes sévères en matière d'environnement et de conservation des ressources appliquées dans leur pays. De nos jours, le Japon et l'Allemagne ne sont pas seulement les chefs de file de l'industrie, mais aussi ceux de la conservation des ressources naturelles et de la protection de l'environnement.

Le problème de l'écart dans l'application des règlements peut être résolu grâce à un transfert de fonds et d'assistance technique par l'entremise de programmes multilatéraux et bilatéraux. Nous savons que le Canada négocie actuellement avec le Mexique un processus parallèle d'assistance technique pour aider le Mexique à faire appliquer plus strictement ses règlements.

D'autres solutions plus originales ont cependant été suggérées, comme le transfert en faveur des programmes environnementaux et de l'infrastructure du Mexique des gains obtenus grâce aux investissements dans ce pays. On pourrait envisager un prélèvement sur les investisseurs qui bénéficieront du libre-échange et qui, de ce fait, doivent prendre en charge une partie du financement des mesures nécessaires pour atténuer ou effacer les conséquences nocives pour l'environnement de leurs activités. Le prélèvement pourrait être effectué sur les investissements étrangers ou sur les revenus bruts provenant de ces investissements. Ce n'est là qu'une des solutions originales qu'on peut envisager, en plus des accords bilatéraux ou multilatéraux traditionnels d'aide au développement.

La question qu'il faut absolument résoudre dans le cadre de l'ALÉNA, est celle du mécanisme de règlement des différends. Comme l'ont démontré les récentes décisions du GATT, il continuera d'y avoir conflit entre les objectifs de commerce extérieur et l'environnement, et ces conflits iront probablement en augmentant. Tout mécanisme de règlement des différends négocié dans le cadre de l'ALÉNA doit permettre de résoudre efficacement les conflits entre commerce extérieur et environnement. Les récentes décisions du GATT et de l'ALÉ le montrent. Avec le temps, les liens entre commerce extérieur et environnement deviendront de plus en plus évidents et communs, et il sera alors essentiel d'avoir un mécanisme de résolution des différends capable de tenir compte des questions environnementales.

[Text]

To begin, there must be an explicit recognition in the NAFTA itself that states that legitimate environmental policy measures will be exempt from challenge as illegal barriers to trade. I am speaking here of legitimate environmental policy measures. Precedent for such an exemption exists in the Canada-U.S. agreement where oil and gas exploration and development subsidies cannot be challenged as trade barriers.

In determining the legitimacy of a challenged environmental measure, we believe that the burden of proof should be on the party challenging the measure. The challengers must prove that the intent of the disputed measure is trade and that it is not environmentally motivated. The process of dispute resolution must be strengthened by the active participation of non-governmental organizations. Non-governmental organizations should be given standing in the arbitration process. In addition, the environmental expertise of those individuals serving as members of an arbitration panel should be reinforced by the inclusion of NGOs as well as of government and industry representatives.

We feel this would go a long way to enhancing the sensitivity of environmental concerns in the dispute resolution process.

A commission should also be established within the NAFTA to monitor and assess the environmental effects of the agreement and proposed solutions and amendments to the agreement so that the North American free trade agreement becomes a living process whereby it learns the lessons of trade and environmental disputes and linkages.

There has not been a lot of work done in this area. The OECD has done studies on trade and environmental linkages. For all of us, it has been a learning experience. We feel that NAFTA should be structured so that it can learn from its experience regarding trade and environmental disputes.

We feel that the inclusion of NGOs throughout the various stages of the dispute resolution process is valuable, and we feel that they should be considered during the NAFTA negotiations.

The whole issue of public participation in the negotiation of the NAFTA is another issue. The federal government has made several commitments related to involving the public more fully in the discussion related to the environmental dimensions of the NAFTA. These are important and positive commitments, including placing, for the first time, representatives from the environmental community on the international trade advisory committee and on the sectoral advisory groups in international trade.

At the same time, however, it is not clear to what extent these steps will result in a fuller and effective environmental consultation on NAFTA. We feel that the federal government can improve the consultation by undertaking the following measures.

First, an environmental assessment would be more meaningful and useful if it were done in a time frame that allowed the full consideration of and appropriate action on its conclusions.

[Traduction]

Pour commencer, l'ALÉNA doit protéger explicitement les mesures environnementales justifiées contre toute contestation prétendant que ce sont des entraves illégales au commerce international. Je parle ici des mesures environnementales justifiées. Il y a déjà un précédent dans l'ALÉ, lequel prévoit que les subsides accordés pour l'exploration et l'exploitation pétrolières et gazières ne peuvent être considérés comme des entraves au commerce.

Nous estimons en outre que le fardeau de la preuve doit retomber sur la partie qui conteste la légitimité de la mesure environnementale. C'est à elle de démontrer que la mesure en question a des objectifs commerciaux et non pas environnementaux. Il faut également renforcer le mécanisme de résolution des différends en permettant la participation active des organisations non gouvernementales. Celles-ci doivent avoir qualité pour intervenir dans le processus d'arbitrage. En outre, la compétence environnementale des commissions d'arbitrage doit être renforcée par la participation de représentants des ONG, au côté des représentants des gouvernements et de l'industrie.

Cela contribuerait grandement à améliorer la sensibilité de la commission d'arbitrage aux questions environnementales.

Il conviendrait également de créer une commission au sein de l'ALÉNA chargée de surveiller et d'évaluer les effets de l'accord sur l'environnement et de proposer des solutions et des modifications afin que l'ALÉNA soit un processus dynamique capable de bénéficier des leçons tirées des conflits opposant environnement et commerce extérieur, et des liens qui relient les deux domaines.

On s'est peu penché sur cette question. L'OCDE a fait des études sur les liens entre le commerce extérieur et l'environnement. Dans ce domaine, nous sommes tous en apprentissage. Nous estimons que l'ALÉNA doit être structuré de façon à bénéficier de l'expérience découlant des différends combinant commerce et environnement.

Nous estimons que l'opinion des ONG peut être utile à diverses étapes du processus de résolution des différends, et qu'elle doit être considérée dans le contexte des négociations de l'ALÉNA.

Une autre question est celle de la participation du public dans les négociations de l'ALÉNA. Le gouvernement fédéral s'est engagé à plusieurs reprises à faire participer davantage le public à la discussion sur les dimensions environnementales de l'Accord. Ces engagements sont importants et positifs, et pour la première fois des représentants des groupes environnementaux ont été nommés au Comité consultatif sur le commerce extérieur et aux groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur.

Toutefois, on ne sait pas très bien dans quelles mesures cela permettra une consultation plus efficace et plus complète sur l'environnement dans le contexte de l'ALÉNA. Nous estimons que le gouvernement fédéral peut améliorer la consultation par les mesures suivantes.

Tout d'abord, l'évaluation environnementale serait plus utile et plus efficace si elle avait lieu à temps pour permettre la prise en considération de ses conclusions. C'est-à-dire que l'évalua-

[Text]

That is to say that the assessment must be related directly to the negotiation and decision-making schedule to ensure that the environmental impacts of the agreement are identified and addressed during the negotiations, not after the negotiations are completed. We recognize that this is difficult, but we feel it is the only way to ensure that the information received in the assessment process can be brought to the negotiating table and acted on.

We also feel that non-governmental organizations should be invited to make input into the terms of reference of the assessment, as well as into the review and evaluation of the assessment itself.

To improve the public consultation process, it would be helpful if the federal government could increase the number of NGOs invited to participate in the trade advisory groups. Environmental organizations could benefit from periodic briefings to those NGOs outside the trade advisory groups.

In closing, we feel the true value of any trade agreement is how well it improves the quality of life for Canadians, economically, socially and environmentally. The North American free trade agreement, if intentionally crafted, can be an important vehicle to promote sustainable development. We feel that one of the goals of the NAFTA should expressly be the pursuit of sustainable development.

We stand today, as Canadians and as North Americans, before a significant opportunity to integrate trade and environmental issues so that trade and environmental objectives can become mutually reinforcing rather than a constant source of conflict.

My comments today are given in the hope that these suggestions will be incorporated in the NAFTA process. Should the federal government make good on its commitments and jointly, with the United States and Mexico, succeed in addressing the environmental concerns in the agreement itself, I feel confident that the North American free trade agreement will come closer to promoting sustainable development for all citizens of North America; if not, the government's efforts to address environmental concerns in the NAFTA will be seen as little more than a smoke screen to appease critics while ensuring that trade policy objectives are not obstructed by any concern for their environmental consequences.

The Chairman: The committee is most appreciative of your lucid and well structured presentation.

Senator Ottenheimer: In your presentation, and I am paraphrasing here, you mentioned that with an agreement on pollution standards there should be no impediment for municipal, provincial, state or federal governments to institute higher standards. I certainly appreciate the reasoning behind that — that you would not want these standards to be regarded as the least common denominator, but for all to have the possibility of increasing these standards.

What I am asking is how could that be effected? In other words, if an agreement is signed by the three governments, obviously one can see all kinds of mechanisms for the reopen-

[Traduction]

tion doit correspondre dans le temps au calendrier de négociations et de prise de décision afin que l'on puisse identifier et résoudre pendant les négociations, et non après, les incidences de l'accord sur l'environnement. Nous savons que cela est difficile, mais c'est selon nous la seule façon d'assurer que l'information obtenue dans le cadre de l'évaluation environnementale puisse être prise en considération lors des négociations.

Nous estimons également que les organisations non gouvernementales doivent être invitées à participer à l'établissement du cadre de référence de l'évaluation, ainsi qu'à l'examen et à l'évaluation du processus même.

Afin d'améliorer la consultation publique, il serait utile que le gouvernement fédéral augmente le nombre d'ONG invitées à participer aux groupes consultatifs sur le commerce extérieur. Des séances d'information périodiques à l'intention des ONG ne participant pas au Comité consultatif sur le commerce extérieur seraient utiles pour les organisations environnementales.

En conclusion, tout accord de libre-échange doit être jugé sur sa capacité à améliorer la qualité de vie pour les Canadiens, sur le plan économique, social et environnemental. L'Accord de libre-échange nord-américain, s'il est bien structuré, peut être un important instrument pour la promotion du développement durable. Nous estimons que le développement durable doit être un des objectifs formels de l'ALÉNA.

En tant que Canadiens et Nord-américains, nous avons aujourd'hui une magnifique occasion d'intégrer les questions commerciales et environnementales de façon que leurs objectifs se renforcent mutuellement au lieu d'être sans cesse en conflit.

Je m'adresse à vous dans l'espoir que nos suggestions seront intégrées dans les négociations de l'ALÉNA. Si le gouvernement fédéral respecte ses engagements et si, en collaboration avec États-Unis et le Mexique, il réussit à résoudre les questions environnementales dans l'accord même, je suis certaine que l'Accord de libre-échange nord-américain permettra de promouvoir le développement durable dans l'intérêt de tous les citoyens de l'Amérique du Nord; dans le cas contraire, les efforts du gouvernement pour faire respecter l'environnement dans le contexte de l'ALÉNA prendront l'allure d'un écran de fumée visant à tromper les critiques tout en s'assurant que les considérations environnementales ne viendront pas entraver les objectifs commerciaux.

Le président: Le comité vous remercie de cet exposé clair et structuré.

Le sénateur Ottenheimer: Vous avez dit que tout accord sur les normes de pollution ne doit pas empêcher les autorités municipales, provinciales, fédérales ou des états à établir des normes plus strictes. Je comprends très bien votre raisonnement, car il ne faudrait pas que les normes soient limitées au plus petit commun dénominateur, mais au contraire que chacun puisse les améliorer.

Comment pouvons-nous nous y prendre? Autrement dit, si les trois gouvernements signent un accord, on peut bien sûr envisager toutes sortes de mécanismes permettant l'examen

[Text]

ing of negotiations and the overall objective of improving and setting periodic reviews of what these standards are. I am wondering how a binding agreement on three countries would be operative if the federal government in the U.S. or Canada were to change standards from that which was agreed upon? It would be giving states and provinces a role in international agreements, which is not usual. I am not saying that it would not be beneficial. I am wondering how you would see it as consistent with what would come to be a treaty or a binding agreement among three governments?

Ms. Ferretti: The issue you raise is a difficult issue. I know that will prove to be one of the most complex issues to sort out. The idea is that, where there are differences, there should be a move towards harmonization of standards. It is in the interests of the environmental point of view and the business point of view, because they both want to enjoy an even playing field; at the same time, we also want to ensure that there is a bottom line on the environmental quality that can be enjoyed by North Americans.

The idea or notion of allowing jurisdictions such as municipal, federal, provincial or state governments to apply more stringent standards is that the standards achieved, either through an agreement such as the NAFTA or through the use of an existing international agreement, would represent the minimum or the norm. Yet jurisdictions could, through their own legislative process, establish higher standards, such as the provinces and the municipalities now do. Our concern is that in the pursuit of harmonization, these jurisdictions are not allowed to achieve higher standards.

As we know, environmental issues and concerns vary from region to region. We feel that there needs to be some measure of flexibility in place to address them and compensate for them.

Senator Ottenheimer: This is more of a comment. I certainly appreciate the objectives. I imagine you would agree that this must be carefully monitored, because it could be used as a hindrance to trade where a certain jurisdiction is in competition within a market area. Just as it is improper to minimize environmental standards for trade reasons, it is improper to use the environment in a manner to distort trade or have unfair practices. I do not know whether the objective could be realized in a more internal or domestic way whereby there could be an agreement that there would be certain internal taxation benefits or other benefits with an improving and upward-moving environmental regime. There may be precedents that I am not aware of whereby if three governments sign an agreement, standards could unilaterally be changed to affect the overall agreement.

I certainly do not disagree with the objective. I am not sure that there would not have to be a different method of accomplishing it through taxation or an incentive applied internally in a regime.

Ms. Ferretti: To give you an example, with respect to the international agreement on CFCs, Canada, both provincially and federally, sped things up a bit in its standards. In fact its standards are more stringent, starting first with the province of

[Traduction]

périodique des normes négociées. Je me demande comment un accord exécutoire, signé par les trois pays, peut fonctionner si le gouvernement fédéral des États-Unis ou du Canada décide de modifier les normes négociées? Cela équivaldrait à donner aux états et aux provinces un rôle dans un accord international, ce qui est inhabituel. Je ne dis pas que ce serait mauvais. Je me demande comment, selon vous, on peut concilier cela avec un traité ou un accord exécutoire signé par trois gouvernements?

Madame Ferretti: La question est fort complexe; c'est sans doute une des plus complexes qui se poseront. Nous estimons que lorsqu'il y a des écarts, il faut chercher à harmoniser les normes. C'est dans l'intérêt à la fois de l'environnement et des milieux d'affaires, puisque tout le monde souhaite égaliser les règles du jeu; en même temps, il faut s'assurer que les Nord-américains pourront compter sur un minimum de qualité environnementale.

L'idée de permettre aux autorités, que ce soit au niveau municipal, fédéral, provincial, ou de l'état, d'adopter des normes plus strictes, vient de ce que les normes reconnues dans un accord comme l'ALÉNA ou un autre texte international constituerait un minimum. Les diverses autorités pourraient cependant, selon leurs propres procédures législatives, fixer des normes plus strictes, comme le font déjà les provinces et les municipalités. Nous ne voudrions pas que dans l'intérêt de l'harmonisation, les autorités ne soient plus libres de fixer des normes plus sévères.

Comme nous le savons, les difficultés et les préoccupations environnementales varient d'une région à l'autre. Il nous paraît nécessaire de prévoir une certaine souplesse pour en tenir compte.

Le sénateur Ottenheimer: C'est un commentaire plutôt qu'une question. Je comprends bien vos objectifs. Vous conviendrez, je suppose, qu'il faudrait surveiller la chose de près, car on pourrait facilement s'en servir pour faire obstacle au commerce international, dès qu'il y a concurrence sur un marché. Tout comme il est inacceptable d'affaiblir les normes environnementales à des fins commerciales, il est inacceptable de brandir l'arme de l'environnement pour entraver le commerce ou justifier les pratiques déloyales. Je me demande si on pourrait atteindre le même objectif par des mesures internes, ou nationales, en permettant d'accorder des avantages fiscaux ou autres pour l'adoption de mesures ou de pratiques plus bénéfiques pour l'environnement. Il existe peut-être des précédents, que j'ignore, où dans le cadre d'un accord passé entre gouvernements, une décision unilatérale pourrait modifier les normes établies dans l'accord.

Votre objectif est tout à fait valable, mais je me demande s'il n'y a pas une autre façon d'y arriver, par des stimulants fiscaux ou autres, accordés au niveau national.

Madame Ferretti: Prenons pour exemple l'Accord international sur les CFC. Le Canada, à l'échelle fédérale et provinciale, a accéléré quelque peu l'application des normes. Les nor-

[Text]

Ontario and then the federal government. So there is precedence for it. It is not unheard of.

To answer your question, what we are looking at is a creative tension between allowing and establishing a harmonized playing field, but, at the same time, allowing flexibility for jurisdictions to do this. Yes, this would pose challenges for industries in terms of trying to accommodate those increased standards; but, at the same time, we are finding that increased standards, taxes or other measures could actually enhance the competitiveness of industries. We are finding that environmental programs are not always bad news for industry, but are sometimes helpful.

The Chairman: This is an important question. Let me see if I understand your point. You are saying that if the three countries go ahead with this treaty, and if the treaty has a chapter on environmental considerations, the provisions of that chapter ought not to constitute a restriction on provinces or municipalities imposing more rigorous requirements than those in the chapter. Is that correct?

Ms. Ferretti: That is correct. There is a section in the free trade agreement on standards, and that is the area we are concerned about. That is exactly the point.

The Chairman: I will use American language for a moment. You are afraid that the treaty would become part of the "supreme law of the land," overruling domestic jurisdiction, as in the case of the Migratory Birds Treaty?

Ms. Ferretti: That is correct. We would not want to have that happen. We would want, for example, a city or a province to be able to implement more rigorous standards if it felt it needed those standards to achieve its environmental objectives.

Senator Grafstein: I have a question dealing with Mexico's approach to the ozone depletion issue. How have they been responding? We have been informed that, while Mexico, in many respects, might have environmental standards higher than ours, their enforcement is poorer and much more episodic and given to regional differentiation that is quite intense. What has been their governmental attitude and action with respect to the ozone issue? Have they been vigorous? Have they been neutral? Have they been passive? How would you characterize their government's conduct in the international arena with respect to that issue?

Ms. Ferretti: They certainly beat both Canada and the United States in terms of the rate at which they are phasing out CFCs. That is largely a result of CFCs not being a big part of their economic activity. They can afford to do it. Where they are able to do so, they will vigorously pursue environmental enforcement or environmental improvements. The difficulty is that in the past they have had few resources to develop laws and regulations and to monitor and enforce.

What we have seen in the last year, for example, has been a tremendous growth in enforcement and monitoring activities of almost 100 percent. That is largely a result of the increase in resources through various agreements with the United States, for example.

[Traduction]

mes sont en fait les plus strictes en Ontario, puis à l'échelle fédérale. Il existe donc un précédent. Cela s'est déjà fait.

Pour répondre à votre question, nous essayons d'arriver à un équilibre positif entre l'harmonisation des règles du jeu et une certaine souplesse pour les autorités. Il est vrai que l'industrie aurait quelques difficultés à respecter ces nouvelles normes; mais en même temps, nous constatons que le relèvement des normes, des impôts ou des autres mesures peuvent avoir des conséquences positives pour la compétitivité des industries. Nous avons pu constater que les programmes environnementaux ne sont pas toujours mauvais pour l'industrie, et qu'ils sont parfois au contraire utiles.

Le président: La question est importante. Je veux m'assurer de vous avoir bien comprise. Vous dites que si les trois pays signent le traité, avec un chapitre sur l'environnement, les dispositions de ce chapitre ne doivent pas empêcher les provinces ou les municipalités d'imposer des normes plus strictes que celles prévues dans le traité. C'est bien cela?

Madame Ferretti: C'est exact. Il y a dans l'Accord de libre-échange un chapitre portant sur les normes, et c'est cela qui nous intéresse. C'est exactement ce que je voulais dire.

Le président: Pour parler américain, disons que vous craignez que le traité ne devienne la «loi fondamentale du pays», annulant les décisions nationales, comme c'est le cas de la Convention concernant les oiseaux migrateurs?

Madame Ferretti: C'est exact. Nous voulons éviter cela. Il faut qu'une ville ou une province soit libre d'imposer des normes plus strictes si elle juge que c'est nécessaire pour atteindre ses objectifs environnementaux.

Le sénateur Grafstein: J'ai une question à propos de l'attitude du Mexique face à l'appauvrissement de la couche d'ozone. Que fait le Mexique? On nous a dit que si le Mexique a, dans bien des domaines, des normes environnementales plus strictes que les nôtres, leur application est épisodique et laisse beaucoup à désirer, surtout dans certaines régions. Quelle est l'attitude du gouvernement et qu'a-t-il fait pour lutter contre l'appauvrissement de la couche d'ozone? S'est-il montré ferme? Neutre? Passif? Comment décririez-vous l'attitude du gouvernement mexicain sur la scène internationale dans ce domaine?

Madame Ferretti: Il est certain que le Mexique élimine les CFC beaucoup plus rapidement que le Canada et les États-Unis. Il peut se le permettre, car les CFC ne jouent un rôle très important dans l'activité économique du pays. Là où ils en ont les moyens, les Mexicains font appliquer strictement les normes environnementales et ils s'efforcent de les améliorer. Malheureusement, par le passé, ils ont manqué de ressources pour faire adopter des lois et règlements et pour en assurer l'application et la surveillance.

L'année dernière nous avons cependant assisté à une expansion extraordinaire des activités d'application et de surveillance; elles ont presque doublé. Cela est dû principalement à l'accroissement des ressources suite à divers accords passés avec les États-Unis, notamment.

[Text]

Senator Grafstein: How does it work in Mexico as between the federal and state governments? Are the state governments more vigorous? Where is the leadership coming from? Is that difficult to assess as well?

Ms. Ferretti: I am sorry; I am not able to answer that. The United States experiences the same tension as exists here in Canada where the federal government has certain, albeit limited, capacity to put forward a direction on the environmental front, and it is up to the states to adopt their own regulations to reflect the general national environmental law or objective.

Senator Grafstein: From personal experience, I find the environmental problems in Mexico diverse. In some areas they are very intense, but in other equally industrialized areas they are less intense. I assume that must be a differentiation in terms of state enforcement; is that right?

Ms. Ferretti: That is correct. Each state has its own characteristics in terms of how it proceeds to address environmental concerns.

The other issue is primarily one of money and ability to monitor. It is one thing to have the laws in place and another to be able to go after inspectors. For example, three or four years ago the Mexican federal government had only three inspectors; now they have one hundred. You can imagine how much you can do with that many staff members.

Senator Grafstein: Is there any concern that, as a result of the negotiations, those industries in Canada that are more susceptible to pollution issues would seek to move manufacturing to Mexico to elude, particularly in Ontario, so-called "higher standards"? Is that a concern, so that what we are doing is shifting around and, in the end, losing jobs and economic muscle in Ontario?

Ms. Ferretti: It is a concern, but, so far, it is largely an unsubstantiated concern. The only sector where we see any of that happening on the North American level is in the California furniture industry. Most of the exodus has gone to other U.S. states with weaker laws. A few have gone to Mexico, but there is not enough evidence to suggest or support the concern that there may be this exodus of jobs or movement of facilities to Mexico. Right now, it is anybody's guess. The evidence is not there to say, "Yes, it looks like it will happen." In fact, only time will tell.

Our concern is that what we should try to do with the free trade agreement itself is put in mechanisms that will prevent that from happening or from exacerbating that pressure. What we think is more likely is that a province with a high level of environmental concern and responsibility might feel the pressure not to enforce or not to proceed on its environmental tempo because of the pressure or the rumblings that they might hear: "My goodness, it is already costing us so much to do business here, and we do not know if we can take it." This has already happened with respect to a number of other issues.

Senator Kinsella: With respect to the European experience, when we go back to the Treaty of Rome, for example, there is nothing that dealt with environmental issues. Later on, there is an insertion of that factor. What are the grand lines of Euro-

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Comment se fait le partage des compétences entre le fédéral et les États? Les gouvernements des États sont-ils plus énergiques? D'où vient le leadership? Est-ce difficile à dire?

Madame Ferretti: Je suis désolée, je ne peux vous répondre. Les tensions sont les mêmes aux États-Unis qu'au Canada; le gouvernement fédéral a une compétence certaine, mais limitée, dans le domaine de l'environnement, et il appartient aux États d'adopter les règlements reflétant la loi ou les objectifs nationaux en matière d'environnement.

Le sénateur Grafstein: D'après mon expérience, les problèmes environnementaux varient selon les régions au Mexique; ils peuvent être très intenses ici, et beaucoup moins là, dans une région tout aussi industrialisée. Il me semble que cela doit tenir à la sévérité de l'application des normes au niveau de l'État, n'est-ce pas?

Madame Ferretti: C'est exact. Chaque État a sa façon particulière d'agir face à l'environnement.

Il y a aussi une question essentiellement d'argent et de capacité de surveillance. Faire adopter des lois, c'est une chose, mais encore faut-il avoir des inspecteurs. Il y a trois ou quatre ans, le gouvernement fédéral mexicain n'avait que trois inspecteurs; il en a maintenant une centaine. Vous imaginez tout ce qu'on peut faire avec un tel effectif.

Le sénateur Grafstein: Craint-on qu'à la suite des négociations, les industries canadiennes les plus vulnérables du point de vue de la pollution n'aillent s'installer au Mexique afin d'éviter les normes prétendument strictes de l'Ontario, par exemple? Craint-on de ne faire que déplacer la pollution, au détriment des emplois et de la puissance économique de l'Ontario?

Madame Ferretti: La crainte existe, mais jusqu'ici, rien ne la justifie. Le seul secteur où l'on ait pu constater un tel déplacement en Amérique du Nord, c'est dans l'industrie du meuble en Californie. La plupart des entreprises sont allées dans d'autres États américains où les lois sont moins strictes. Quelques-unes sont allées au Mexique, mais les données ne permettent pas de prévoir un exode des emplois ou des entreprises vers le Mexique. Pour le moment, personne n'en sait rien. Rien ne permet de dire «Oui, c'est probablement ce qui se passera». Seul le temps nous le dira.

Ce qui nous préoccupe, c'est que l'accord de libre-échange contienne des mécanismes visant à empêcher cet exode ou à atténuer les pressions. Il nous paraît beaucoup plus probable qu'une province où la sensibilité environnementale est plus vive se sente obligée de ne pas faire appliquer ces normes ou mettre en oeuvre ces programmes environnementaux au rythme souhaité en raison des pressions et des plaintes, du genre: «C'est déjà si cher de faire des affaires ici, nous ne savons pas si nous pourrions en supporter davantage». Cela s'est déjà vérifié dans d'autres secteurs.

Le sénateur Kinsella: Si l'on considère l'expérience européenne, dans le Traité de Rome, par exemple, il n'était pas question d'environnement. C'est venu par la suite. Y a-t-il dans

[Text]

pean experience that might guide us in this multilateral exploration?

Ms. Ferretti: I have not had the opportunity to delve into the European experience in detail, but I have studied it at a cursory level. From what I have ascertained, the European experience suggests that we have a lot to learn from Europe. They are binding themselves economically and environmentally through the use of directives.

They have a council of environment ministers that get together and establish joint directives that guide the environmental activities of the states.

Senator Kinsella: So it is an on-going process for these directors from the council of ministers with responsibility in this area?

Ms. Ferretti: That is correct.

Senator Kinsella: There are no discrete provisions in the Treaty of Rome, but provisions in subsequent agreements have led to the expansion of the European market. So, if one were to look closely at the European experience, maybe one could look at a provision whereby, as an ongoing process, the three countries would have some kind of monitoring capability built in. Is this what you might learn from the European experience?

Ms. Ferretti: I could not say one way or the other. I have not looked at it in that regard. The benefit from the European experience is that they look holistically at the environmental issues as they affect Europe. That is certainly something that North America would benefit from.

We recognize that not every environmental issue should be thrown into the free trade agreement, but directly related environment-trade issues should be addressed in the agreement itself. But another forum is needed for the broader environmental issues or the indirect environment-trade issues. Perhaps we can look at the European experience for that.

Senator Kinsella: Some authors in recent days have drawn our attention to the maquiladoras as an example of a lot of investment in that border area of northern Mexico. Many will argue about the social problems associated with that—for example, the level of wage that the workers are earning there, and so on. What is the environmental situation in that part of Mexico compared to the country as a whole, or the central and southern part? I raise that only because our focus is being drawn to the northern area where there are a lot of factories, and so on.

Ms. Ferretti: It is not quite clear how the investment flow resulting from a NAFTA would affect the location of the increased industrial activity. In fact, in the draft U.S. review of U.S.-Mexico environmental issues they actually give two scenarios, one being that most of the investment occurs on the border in the maquiladora area, the other being that some of it goes towards the interior. The U.S. government is quite interested in ensuring that it does not all end up on the doorstep there, but actually goes in further.

As far as Canada is concerned, we should be concerned with what happens not only at the border but also in the interior,

[Traduction]

l'expérience européenne des grandes tendances qui pourraient nous guider dans notre exploration multilatérale?

Madame Ferretti: Je n'ai pas eu l'occasion d'étudier en profondeur l'expérience européenne, mais j'y ai jeté un rapide coup d'oeil. D'après ce que j'ai pu en déduire, nous avons beaucoup à apprendre de l'Europe. Celle-ci a recours aux directives pour assurer son intégration économique et environnementale.

Les ministres de l'Environnement s'y réunissent en conseil et établissent les directives communes auxquelles sont assujetties les activités environnementales des États membres.

Le sénateur Kinsella: C'est donc un processus continu sous la direction du conseil des ministres qui a compétence en la matière?

Madame Ferretti: C'est exact.

Le sénateur Kinsella: Il n'y avait rien de spécifique dans le Traité de Rome, mais il y a des dispositions touchant l'environnement dans les accords suivants qui ont jalonné l'expansion du marché européen. Si l'on s'inspirait donc de l'expérience européenne, on pourrait envisager que les trois pays se donnent dans l'accord des moyens de surveillance continue. Est-ce là la leçon à tirer de l'expérience européenne?

Madame Ferretti: Je n'en sais rien. Je n'ai pas examiné la question de ce point de vue. L'intérêt de l'expérience européenne, selon moi, c'est que les Européens ont adopté en matière d'environnement une approche holistique qui serait certainement utile en Amérique du Nord.

Nous sommes conscients que toutes les questions environnementales ne doivent pas être traitées dans le cadre de l'accord de libre-échange, mais cela doit pourtant être le cas des questions où sont directement liés environnement et commerce. Pour les questions plus générales, où les liens sont indirects, une autre enceinte serait préférable. Nous pourrions alors nous inspirer de l'expérience européenne.

Le sénateur Kinsella: Depuis quelque temps, certains auteurs attirent notre attention sur les maquiladoras pour illustrer l'importance des investissements intervenus dans le nord du Mexique, près de la frontière. On parle beaucoup des problèmes sociaux que cela présente, et notamment des faibles salaires versés aux travailleurs. Comment la situation environnementale dans cette région du Mexique se compare-t-elle avec le reste du pays, ou avec le sud et le centre? Je vous pose la question parce qu'on nous parle toujours du nord, où il y a une grande concentration d'usines.

Madame Ferretti: On ne sait pas encore très bien où se situera l'activité industrielle engendrée par les investissements à la suite de l'ALÉNA. En fait, l'étude préliminaire faite aux États-Unis sur les questions environnementales américano-mexicaines propose deux scénarios: selon le premier, la plupart des investissements se concentreraient dans la région frontalière des maquiladoras; selon le deuxième, une partie de l'activité irait vers l'intérieur du pays. Le gouvernement américain tient beaucoup à ce que ce soit le cas, et que toutes les industries ne se massent pas à sa porte.

En ce qui concerne le Canada, nous ne pouvons pas nous préoccuper seulement de la situation dans la zone frontalière,

[Text]

because we know that some of the environmental issues have transboundary effects, such as air pollution. For example, we know that some of the contaminants in the Great Lakes that we phased out or restricted are currently finding their way back into the Great Lakes or into the Arctic, and they originate from as far away as Latin America.

Senator Bolduc: Do you have any evidence that Canadian corporations working in the maquiladora area have lower standards than elsewhere? I am not talking about the municipal infrastructure and things like that, but the American or Canadian corporations.

Ms. Ferretti: Generally speaking, it is the foreign facilities that usually have a better environmental record as compared to their Mexican counterparts. However, if you actually take a look you can find cases where a foreign company, for example, General Motors in Mexico, produces emissions that are worse than there would be in the United States. Where you see the difference is between what they would do at home and what they would do in Mexico. Those are just cases that come up; there has not been a study done to show that this is exactly what happens every single time or that this is a trend. It is hard to tell. That kind of research has not been done. Generally, the experience has been that the American or Canadian companies have better records than the Mexican ones. But that is a gross generalization and it is one that is not derived from any in-depth study.

The Chairman: Last week we had witnesses who were discussing what I will call the labour regime in Mexico. Two quite different views were expressed. One was that the trade agreement should raise or establish something like a level playing field as far as labour regimes are concerned. The other view was, "Look, this is a trade agreement, not a piece of social legislation." Let us carry that view over to environmental questions.

What would you say if someone said, "We agree with your aims and you express them very well, but is it realistic to burden this proposed trade agreement with all those other desirable considerations?" What would you say?

Ms. Ferretti: My response would be that if we do not make specific provisions for those environmental issues that are directly related to trade in the agreement itself, we will find ourselves in constant conflict and difficulties vis-à-vis the environmental and trade disputes that will emerge. From what we have seen, for example, with the recent GATT ruling on tuna and a number of other recent rulings, that is just the tip of the iceberg.

The more we find out—that is, the more we are sensitive to the environment and the economy linkages—the more these conflicts will arise. We will save everyone a lot of time, money and headaches if we address the environment and trade issues—that is, those directly related issues in the agreement itself. If we do not, we are just shuffling them off to a non-existent forum, or a forum that will arise that will not adequately address them because they will be dealt with the day after or as an afterthought or as an add-in. Experience in environmental protection, management and regulation shows that,

[Traduction]

car nous savons que la pollution, notamment atmosphérique, ne connaît pas les frontières. Par exemple, nous savons que certains contaminants que nous avons progressivement interdits ou limités réapparaissent maintenant dans les Grands lacs ou dans l'Arctique. Ils viennent d'aussi loin que l'Amérique latine.

Le sénateur Bolduc: Avez-vous des informations prouvant que les sociétés canadiennes présentes dans la zone des maquiladoras ont des normes moins sévères qu'ailleurs? Je ne veux pas parler d'infrastructure municipale, mais bien des entreprises américaines ou canadiennes.

Madame Ferretti: Dans l'ensemble, les entreprises étrangères ont des opérations plus écologiques que les entreprises mexicaines. Toutefois, en cherchant bien, on trouve des cas d'entreprises étrangères, comme la General Motors, dont les émissions sont beaucoup plus polluantes au Mexique qu'aux États-Unis. On constate une différence entre ce qu'elles font chez elles et ce qu'elles font au Mexique. Ce sont des cas dont on a connaissance, mais il n'existe aucune étude permettant de dire que cela se reproduit constamment ou qu'il y a une nette tendance. C'est difficile à dire. On a fait aucune recherche. Dans l'ensemble, les entreprises américaines ou canadiennes sont plus écologiques que les mexicaines. Mais c'est une généralisation grossière qui ne repose sur aucune étude approfondie.

Le président: La semaine dernière, nous avons parlé avec les témoins des conditions de travail au Mexique. Nous avons entendu deux points de vue très différents. On nous a dit d'une part que l'accord de libre-échange doit établir une certaine égalité dans les conditions de travail. L'autre groupe disait qu'il s'agit d'un accord commercial, pas d'une loi à portée sociale. Examinons sous le même jour les questions environnementales.

Que répondriez-vous si quelqu'un vous disait «Vos objectifs sont louables et vous les avez très bien exprimés, mais est-il réaliste de vouloir imposer toutes ces considérations, pour autant souhaitables, dans un accord de libre-échange?» Que diriez-vous?

Madame Ferretti: Je dirais que si nous n'adoptons pas des dispositions précises pour les questions environnementales qui sont directement reliées aux mesures commerciales, nous verrons constamment surgir des conflits et des difficultés dans ce domaine. Comme l'indique bien, par exemple, la récente décision du GATT sur le thon, et d'autres également, nous n'avons vu jusqu'ici que la pointe de l'iceberg.

Plus nous serons informés—c'est-à-dire plus nous serons sensibles à l'interaction entre l'environnement et l'économie—plus les conflits seront fréquents. Nous nous épargnerons beaucoup de temps, d'argent et de difficultés en résolvant les problèmes de l'interaction entre l'environnement et le commerce extérieur dans l'accord même. Sinon, nous ne ferons que rejeter le problème sur un organisme non existant, ou à un organisme qui sera créé et qui ne pourra pas résoudre le problème adéquatement parce que son intervention ne viendra que trop tard, après coup. L'expérience en matière de protection, de gestion

[Text]

if you can do it at the beginning, when you are just developing the policies and the concept of the project, by asking such questions as how you can minimize environmental difficulties and problems at that point, then in the long run, it is better for every one, including the aims of the free trade agreement itself.

Senator Kelleher: I note with more than passing interest that you are a member of one of the SAGIT committees. That is a departure from what we followed during the free trade negotiations. Obviously, we are progressing vis-à-vis environmental issues.

From your position on that committee do you feel that environmental issues are being brought forward and are being addressed? I mean from your vantage as a member, and you are certainly viewed to some extent in the process. I am curious to have your thoughts in that area.

Ms. Ferretti: Yes. In fact, I feel rather optimistic from where I sit, because during the last negotiation of our free trade agreement the then Minister of Trade said that the agreement had nothing to do with the environment.

Senator Kelleher: I was the one who set up the SAGIT; I hope you are not referring to me.

Ms. Ferretti: No. We were very happy that Mr. Wilson made a statement to the effect that he recognizes that there are environment and trade relationships and there are impacts that need to be addressed through an environmental assessment process. I am happy to hear also that the negotiation process that the Canadian government is pursuing is one where, at the table, they are actually looking at environmental issues in the agreement itself. It is a great deal better than it was during the free trade agreement negotiations.

The Chairman: You have been very patient, Mr. Zimmerman. Now it is your turn.

Mr. Adam Zimmerman, Chairman, Noranda Forest Inc.: Thank you very much for inviting us to appear here. I do not know whether I can add anything that is very useful to you. My point of view—and I use the singular and plural as one because I think it is the forestry's point of view—would have as its' objectives exactly those which Ms. Ferretti proposes. That war is long gone, if it was a war. The sensitivity of environmental matters and sustainable development is as high in our councils as it is in hers.

Having said that, though, for reasons that you may detect from the one-liners that I will throw at you, I do not think that her prescription for getting there is appropriate for my industry, and that is all that I can speak about. To repeat myself, my industry is the forest industry.

The forest industry is a big industry. It is a \$40 billion enterprise and employs hundreds of thousands of people in the country throughout approximately 350 communities. It is a very significant Canadian enterprise, which forms both a model and a base for a lot of what else happens. Incidentally, my own company comprises about 10 per cent of that industry.

First, the forest industry itself has adopted an environmental code of behaviour. The priorities of the industry are well set out. I don't know whether all the companies have them, but

[Traduction]

et de réglementation environnementales démontre qu'à long terme, il est préférable pour tout le monde, y compris pour les tenants du libre-échange, d'intervenir à l'étape de l'élaboration des politiques et de la mise en place des concepts pour essayer de réduire au minimum les problèmes environnementaux.

Le sénateur Kelleher: Je constate avec grand intérêt que vous êtes membre d'un groupe de consultation sectorielle sur le commerce extérieur. Ce n'était pas le cas pour l'Accord de libre-échange.

Cela montre bien que l'environnement a fait du chemin.

Avez-vous l'impression, en tant que membre d'un de ces groupes de consultation, que les questions environnementales sont prises au sérieux? Comme vous voyez la chose de l'intérieur, je serais curieux de savoir ce que vous en pensez.

Madame Ferretti: Oui, je suis plutôt optimiste maintenant, car lors des dernières négociations de libre-échange, l'ancien ministre du Commerce extérieur avait dit que l'environnement n'avait rien à voir là-dedans.

Le sénateur Kelleher: C'est moi qui ai créé le GCSCE; j'espère que ce n'est pas de moi que vous parlez.

Madame Ferretti: Non. Nous sommes très heureux que M. Wilson ait reconnu l'interaction entre l'environnement et le commerce extérieur, et la nécessité de soumettre à une évaluation environnementale les conséquences de l'accord. Je suis également heureuse d'apprendre que le gouvernement canadien s'efforce d'obtenir, à la table de négociations, que les questions environnementales soient inscrites dans l'accord même. C'est une amélioration considérable par rapport aux dernières négociations que nous avons connues.

Le président: Vous avez été très patient, M. Zimmerman. C'est maintenant votre tour.

Monsieur Adam Zimmerman, président, Foresterie Noranda Incorporée: Je vous remercie de cette invitation à comparaître. Je ne sais pas si ce que j'ai à vous dire peut vous être très utile. Mes objectifs—et je crois en cela représenter le point de vue de l'industrie forestière en général—sont exactement ceux que propose M^{me} Ferretti. S'il y a jamais eu la guerre, la paix est faite depuis longtemps. On est aussi sensible à l'environnement et au développement durable dans nos milieux que dans le sien.

Cela dit, pour des raisons qui deviendront peut-être évidentes dans la suite de mon exposé, les moyens qu'elle recommande pour parvenir à leur réalisation ne sont pas les mieux adaptés à mon industrie; je ne peux parler des autres. Je le rappelle, je parle pour l'industrie forestière.

L'industrie forestière représente une activité de 40 milliards de dollars et emploie des centaines de milliers de Canadiens dans quelque 350 localités. Son rôle au Canada est important et elle est à la fois un modèle et une base de référence. Soit dit en passant, la société que je dirige représente environ 10 p. 100 de l'industrie.

Tout d'abord, l'industrie forestière a adopté son propre code environnemental. Les priorités sont bien établies. Je ne peux pas parler pour toutes les compagnies, mais je sais que toutes

[Text]

certainly all the important companies do have their own environmental codes and operate vis-à-vis the environment fairly transparently. We try to display both our standards and our performance against them.

One rule that applies uniformly in this industry is that you never do anything elsewhere that you would not do in your own country. That is, you would never follow a lower standard than you did in Canada and, in particular, if you ever went into any new enterprise.

The committee should understand that the Canadian forest has lost a lot of value. Whether one could say that it has been devalued I am not sure, but it has lost a lot of value for reasons primarily of technology, which has permitted other kinds of fibre to be converted into products that are competitive with those we used to think were reserved to our own fibre. Add to that the twin Canadian "advantages" of weather and distance, plus the demands for environmental purity or cleanliness.

We have a different face on our industry than we ever had before. Therefore, our competitive position is different from what it used to be. However, throughout it all what we know and what everyone should know is that we only operate by public consent. We operate by public consent as a producer and a seller of our product. We do not and cannot operate filthy mills based on bad forestry producing lousy products out of some place like Sault Ste. Marie, Prince George, or wherever it might be. Equally, we cannot market without public consent. Recently, several things have occurred which are exemplary of that statement. First, there is the question of recycled containing paper and newsprint. There is nothing new in the technology of making newsprint, but what was absent before was an economic collection system. That is presently being gradually put into place so that we get what we need to make recycled paper.

Secondly, there is the issue of chlorine and whether the chlorine that is used for bleaching the product actually creates compounds that bio-accumulate and cause problems. That is an interesting argument, and it is an argument that we have already lost, if we choose to make it, because the world is against chlorine.

Then there is the whole matter of waste in use of paper and paper products. There is a considerable change occurring in the marketplace, because, for example, you will probably never buy toothpaste tubes in boxes any more. Before very long boxes containing toothpaste tubes will be a thing of the past. That is a conservation measure.

We are very disciplined, by both the host community and the marketplace. These commanding control mechanisms that environmentalists advocate are unnecessary in terms of dealing with the trade itself.

We have one problem in this whole matter of environmental agenda and that is really understanding what is going on. There is the absence of a recognizable data base that would tell you, for instance, that chlorine is or is not bad or how bad it is. You might know what zero is. Zero is a moving target; is it parts per million, billion or trillion? However, the fact is that we do not have a data base, so it is very difficult to implement

[Traduction]

les plus grandes ont un code en matière d'environnement et qu'elles agissent ouvertement dans ce domaine. Nous essayons de faire connaître nos normes et notre taux de succès à les respecter.

Il y a dans notre industrie une règle qui vaut pour tout le monde: ne pas faire ailleurs ce qu'on ne ferait pas chez soi. C'est-à-dire qu'il n'est pas question d'avoir à l'étranger des normes plus faibles qu'au Canada, surtout lorsqu'on se lance dans une nouvelle entreprise.

Il faut bien comprendre que la forêt canadienne a beaucoup perdu de sa valeur. Je ne sais pas si l'on peut dire qu'elle a perdu toute valeur, mais il est certain que sa valeur a beaucoup baissé à la suite de progrès technologiques qui ont permis notamment d'utiliser d'autres fibres pour fabriquer des produits que nous pensions jusqu'ici réservés exclusivement à la fibre ligneuse. À cela, il faut ajouter l'avantage du climat et de la distance, ainsi que les normes environnementales canadiennes.

Notre industrie a beaucoup changé. Par conséquent, notre position concurrentielle n'est plus ce qu'elle était. Toutefois, il ne faut pas oublier que nous n'existons qu'avec le consentement du public. Nous produisons et nous vendons nos produits avec le consentement du public. À Sault-Sainte-Marie, Prince George, ou ailleurs, nous ne pouvons pas nous permettre d'avoir des usines polluantes, des méthodes d'exploitation dévastatrices et des produits de mauvaise qualité. Nous ne pouvons pas non plus commercialiser sans le consentement du public. Divers événements récents illustrent bien ce que je viens de dire. Tout d'abord, il y a la question de la fibre recyclée dans le papier et le papier journal. Il n'y a là rien de bien nouveau du point de vue technologique, mais ce qui manquait jusqu'ici, c'était un système de ramassage économique. Nous sommes en train de le mettre en place graduellement, afin de pouvoir fabriquer du papier recyclé.

Deuxièmement, il y a la question de savoir si le chlore, utilisé comme agent de blanchiment, crée des composés chimiques dont la bio-accumulation peut causer des problèmes. L'argument est intéressant, mais nous l'avons déjà perdu, car tout le monde s'est prononcé contre le chlore.

Troisièmement, il y a toute la question du gaspillage de papier et des produits en papier. Le marché a beaucoup évolué, et pour vous en donner un exemple, vous n'achèterez probablement plus jamais vos tubes de dentifrice dans des boîtes. Elles auront disparu sous peu. Voilà une mesure de conservation.

Nous sommes très disciplinés, tant dans les sites où nous opérons que sur le marché. Les mécanismes de contrôle que recommandent les environmentalistes sont tout à fait superflus dans notre secteur.

La difficulté que nous pose l'environnement, c'est que nous essayons de comprendre ce qui se passe. Il n'existe aucune base de données à laquelle se fier pour savoir, par exemple, si le chlore est nocif, et dans quelle mesure. On sait peut-être ce qu'est le point zéro, mais il se déplace sans cesse. Est-ce une part par million, par milliard ou par billion? Le fait demeure que nous n'avons pas de base de données, et qu'il est donc

[Text]

a lot of these command and control notions. It is not like driving 50 miles an hour in a steady zone, or trying to score a goal, because the goal posts keeping moving.

What does rule in the modern industry and what would probably be fundamental to any environmental provision in a trade agreement is that the people use the best available technology that is economically achievable. The acronym, BATEA, is generally used in our councils. If that happens there is not a whole lot to argue about. So you really then have the situation where you have the host community, the market and this over-arching rule of best available technology.

It is almost like saying that the trade agreement has nothing to do with the environment, because the environment will be taken care of, as far as my industry goes, almost automatically by the rules of the marketplace. You do understand that we operate in world markets. What you make and sell in Canada is the same thing you make and sell for the same price in Chili, South Korea or wherever. So there are recognized world standards. I do not believe that there are significant productions that, so to speak, beat the standards. You hear a lot about tropical forestry being offensive. The only thing is that there is no tropical wood that goes into paper anywhere in the world. So the issues become confused.

I don't know whether this takes you anywhere, but I am sceptical about both the FTA and the NAFTA. I believe they serve the United States better than we have certainly been served to date. The one thing we should be careful about is that any new North American deal should not make it any more difficult than it already is to deal with our trade problems with the United States. I guess environmental provisions could provide a new legal basis for some kind of trade protection or protectionist action. That ought to be avoided. In my world of the forest industry I do not think it will be a problem because there are universal standards that are readily accepted. As far as trade itself goes, the over-arching rules will be the GATT rules, and I believe that any bilateral or trilateral arrangement in a world commodity like ours will be nice as far as it goes but that in the long run the GATT rules will apply.

We would not, however, like to be put in the position we seem to be still in with the FTA. Softwood lumber of course is our big problem, and that is not settled even though it was a tribute to the FTA. The Americans will not back down without a hell of a fight. I suppose, if there were some environmental provision involved, it would be invoked just as readily as any of the others.

Mr. Elliot, is there anything you would like to add to what I have said? I should tell the committee that there is some correspondence which began in June between Ms. Ferretti and Mr. Elliot that runs to some 35 pages, and if any senators are interested in an erudite discussion of this topic, they should look to that correspondence.

Mr. Geoffrey Elliot, Vice-President, Corporate Affairs, Noranda Forest Inc.: I would like to make a couple of comments. Number one, there is nothing in the GATT law or in

[Traduction]

extrêmement difficile d'appliquer ces notions de référence. Ce n'est pas comme de conduire à 50 milles à l'heure, dans une zone à vitesse constante, ou d'essayer de compter un but car les jalons se déplacent sans cesse.

La règle qu'il faudrait appliquer dans l'industrie moderne et sur laquelle devrait reposer toute disposition environnementale prévue dans un accord de libre-échange, devrait être celle que nous appelons entre nous la règle MTEAR, la règle des meilleures techniques existantes d'application rentable. Nous n'aurions alors rien à redire. Nous serions régis par la collectivité hôte, le marché et la règle primordiale des meilleures techniques existantes.

Cela revient presque à dire que l'accord de libre-échange n'a rien à voir avec l'environnement, car en ce qui concerne mon secteur, les problèmes environnementaux seront réglés automatiquement par le marché. Vous savez que notre marché est mondial. Ce que nous fabriquons et vendons au Canada, c'est exactement ce que nous fabriquons et vendons pour le même prix au Chili, en Corée du Sud ou ailleurs. Il y a donc des normes reconnues à l'échelle internationale. Peu de producteurs importants s'y dérobent. On parle beaucoup des méthodes inacceptables de l'exploitation forestière dans les tropiques. Mais nulle part au monde on n'utilise d'essences tropicales pour la fabrication du papier. On a donc tendance à confondre les choses.

Je ne sais pas si tout cela vous avance à grand-chose, mais je suis quant à moi sceptique à l'égard de l'ALÉ et de l'ALÉNA. J'estime qu'ils servent les intérêts des États-Unis beaucoup mieux que les nôtres, jusqu'ici. Nous devons nous assurer que tout nouvel accord nord-américain ne viendra pas compliquer encore davantage la résolution de nos problèmes de commerce extérieur avec les États-Unis. Des dispositions environnementales pourraient apporter de nouveaux arguments juridiques en faveur du protectionnisme. Il faut l'éviter. Le problème ne se pose pas dans mon secteur, celui de l'industrie forestière, car nos normes sont universelles et acceptées de tous. En ce qui concerne le commerce, ce sont les règles du GATT qui primeront. Pour un produit mondial comme le nôtre, tout accord bilatéral ou trilatéral pourra être utile dans une modeste mesure, mais ce sont avant tout les règles du GATT qui comptent.

Il ne faudrait toutefois pas que nous rencontrions les mêmes difficultés que nous avons avec l'Accord de libre-échange. Le bois d'oeuvre est notre grand problème, si un problème qui n'a pas été résolu, bien qu'on ait sacrifié le bois-d'oeuvre pour l'ALÉ. Les Américains ont décidé de se battre jusqu'au bout. J'imagine que s'ils pouvaient invoquer une disposition environnementale, ils ne s'en priveraient pas.

Monsieur Elliot, souhaitez-vous ajouter quelque chose? Je dois vous dire que depuis juin dernier, M^{me} Ferretti et M. Elliot entretiennent une correspondance qui doit bien compter 35 pages. Si vous souhaitez lire un débat d'érudits sur le sujet, lisez leur correspondance.

Monsieur Geoffrey Elliot, vice-président des Affaires générales, Foresterie Noranda Incorporée: Je voudrais dire plusieurs choses. Premièrement, rien dans le GATT ni dans

[Text]

the free trade agreement that prevents governments, whether they are national, state, provincial or municipal, from adopting regulations designed to protect the environment. Certainly, Article III of the GATT, which I think is the principal article that deals with national regulation, requires only that products of one country be treated for trade purposes no differently from the domestic production in that country that imposes the regulation. So I do not think we should be concerned about the ability of Canada, the United States or Mexico to be able to generate national or local legislation to protect the environment. I do believe also that there is merit in looking at ways, as Ms. Ferretti suggests, of finding harmonized solutions to some environmental protection issues, because that is one way of achieving a level playing field in terms of environmental protection.

I believe we should be collectively pursuing international agreements in some of the areas of global concern on the environmental agenda, such as climate change and ozone depletion. I don't think those endeavours in themselves in any way constrain our ability to negotiate an agreement designed to foster increased trade between Canada, the United States and Mexico.

Where I do have a concern with some of the suggestions of Pollution Probe is that I do not believe that there should be provision to invoke trade sanctions as a discipline to impose environmental standards between countries, because this obviously opens the door for environmental regulation to be used as an inappropriate proxy for trade protection.

Ms. Ferretti was careful to say "legitimate environmental protection" and I agree with her on that. The question is what is and what is not legitimate, and to determine that you have to have the ability to open up that measure to challenge in terms of whether it constitutes an unreasonable barrier to trade.

In terms of environmental objectives, as Mr. Zimmerman indicated, there is a lot of commonality in the view points of Pollution Probe and certainly my perspective on the issues, but I do believe that we need to be very cautious about providing the United States, which is a particularly litigious society, with another set of loopholes in which to deal with Canadian exports to that market that are alleged to be produced in a manner inconsistent with some standard related to environmental protection.

One thing you have to bear in mind is that the ability to impose trade sanctions in those circumstances would not represent a level playing field, because, while the United States represents a market for perhaps 35 per cent of our production, we represent a market for probably only 5 per cent of theirs; so our ability to discipline the U.S. in respect of environmental protection is not nearly equivalent to their ability to discipline us. They have already shown a great propensity to use whatever legal loopholes in terms of domestic regulation they have available to them to inconvenience or to deal with any outside suppliers, including those located in Canada, that are deemed to be inconvenient to them. I would not wish to see us negotiate a trade agreement that would make it easier for them to have recourse to those kinds of trade remedy loopholes.

[Traduction]

L'Accord de libre-échange n'empêche les gouvernements, que ce soit au niveau national, provincial, municipal ou de l'état, d'adopter des règlements pour protéger l'environnement. L'article III du GATT, qui est je crois le principal article traitant des règlements nationaux exige simplement que le pays imposant les règlements accorde aux produits d'un pays étranger le même traitement qu'il accorde aux produits nationaux. Il n'y a donc pas à craindre que le Canada, les États-Unis ou le Mexique ne puissent adopter des lois nationales ou régionales pour protéger l'environnement. J'estime également que, comme le suggère M^{me} Ferretti, il peut être utile de chercher le moyen d'harmoniser les solutions à certains problèmes environnementaux, ceci afin d'arriver à une plus grande égalité dans la protection de l'environnement.

J'estime que nous devons ensemble essayer d'obtenir un accord international sur des problèmes environnementaux de portée mondiale, comme les changements climatiques ou l'appauvrissement de la couche d'ozone. Tout cela n'entravera en aucune manière notre liberté de négocier un accord visant à promouvoir les échanges commerciaux entre le Canada, les États-Unis et le Mexique.

Là où les suggestions de Pollution Probe m'inquiètent, c'est lorsqu'on suggère d'appliquer des sanctions commerciales contre un pays qui enfreindrait les normes environnementales, car cela permettrait de toute évidence d'invoquer injustement les règlements environnementaux à des fins protectionnistes.

M^{me} Ferretti a bien parlé de «protection environnementale justifiée»—et je suis de son avis là-dessus. La question est de savoir ce qui constitue ou ne constitue pas une protection légitime, et de déterminer si la mesure peut être contestée parce qu'elle représente une entrave injustifiée au commerce.

En ce qui concerne les objectifs environnementaux, comme l'a dit M. Zimmerman, nous avons beaucoup de points communs avec Pollution Probe, mais nous devons à mon sens éviter de donner aux Américains, qui sont particulièrement procéduriers, une série d'échappatoires grâce auxquelles ils pourraient accuser les exportateurs canadiens de n'avoir pas respecté dans leur production certaines normes de protection environnementales.

Il ne faut pas oublier que la possibilité d'imposer des sanctions commerciales ne créerait pas un équilibre, puisque nous exportons environ 35 p. 100 de notre production vers les États-Unis, alors qu'ils n'exportent probablement au Canada que 5 p. 100 de la leur. Les sanctions s'avèreraient donc être un instrument beaucoup plus utile entre les mains des Américains qu'entre les nôtres. Ils ont déjà fait preuve d'une fâcheuse tendance à utiliser la moindre échappatoire dans les règlements nationaux pour rendre la vie difficile aux fournisseurs étrangers, y compris canadiens, qui les dérangent. Je ne voudrais pas qu'en négociant un nouvel accord de libre-échange, nous mettions à leur disposition un plus grand nombre d'échappatoires.

[Text]

The Chairman: This may not be a fair question, but let me ask it anyway: would you carry that same line of reasoning over to the labour regime question?

Mr. Elliot: I guess my perspective on the labour question is that it would be very difficult for Canada or the United States to impose levels of wages and working conditions in a third country which respond obviously to the economic circumstances in that country. I think there are probably precedents for this. If one wants to look at the European community, for example, in terms of how it dealt with the accession of countries that were less economically advanced than the core members of the community, I am not sure that wage structures and working conditions in Spain, Portugal or Greece are quite the same as they are in Germany. No doubt in the context of the economic association of those countries with the European community, over time they will achieve that level, or a level commensurate with what exists in more advanced areas of the European community. I do not think anyone can impose those circumstances on the internal affairs of a third country.

Mr. Zimmerman: It is interesting that you raise the labour question. I presume you had a very intensive debate on the subject. The fact is that there are huge differences between Canada and the United States, let alone Canada, U.S. and Mexico. I don't know what the argument was about, but I do know that the popular argument is that they work for \$2 in Mexico and \$15 in Canada. There are many reasons for those differences. It boils down to whether the people, given a free choice, want to work for \$2 or \$3 an hour. It is better than selling newspapers at intersections. But that is not the purpose of this meeting.

Senator Grafstein: This is not really in the terms of reference of this discussion, but what would the Canadian forest industry look at vis-a-vis the Mexican marketplace for domestically crafted foreign products. Are you selling into that market already, or are you not?

Mr. Zimmerman: Canada does sell a little bit to Mexico but it is not a major factor in our trade. The principal items, I think, are newsprint and some wood building products. Again, if it is a world trade situation, they will get it where they can get price, quality and delivery.

Senator Grafstein: Do they have a strong domestic marketplace?

Mr. Zimmerman: No. There are 60 million people in Mexico but not a lot of them get newspapers. They have a relatively small indigenous forest industry. I suppose the more popular argument is that the more literate people become the more they will use paper products. That would be a potential, but at the moment it is not a major factor.

Mr. Elliot: I would think another factor would be geography. There are competitive producers in the United States that are closer to the Mexican market.

[Traduction]

Le président: La question est peut-être injuste, mais je vais tout de même la poser. Pensez-vous que le même raisonnement puisse s'appliquer aux questions ouvrières?

Monsieur Elliot: Il me semble que le Canada ou les États-Unis auraient énormément de difficulté à imposer à un pays tiers des salaires ou des conditions de travail qui sont bien évidemment en rapport avec les circonstances économiques du pays. Il y a probablement des précédents. Si l'on prend comme exemple l'accession à la Communauté européenne de pays économiquement moins avancés, je ne suis pas certain que les salaires et les conditions de travail soient les mêmes en Espagne, au Portugal ou en Grèce qu'en Allemagne. Il est certain que grâce à leur association économique avec la Communauté européenne, avec le temps, ces pays atteindront des niveaux comparables à ceux des pays les plus avancés de la Communauté. Je ne pense pas que quiconque puisse se mêler à tel point des affaires nationales d'un pays.

Monsieur Zimmerman: C'est intéressant que vous mentionniez les questions ouvrières. J'imagine que la discussion a dû être animée. Le fait est qu'il y a déjà des écarts énormes entre le Canada et les États-Unis, sans parler du Mexique. Je ne sais pas sur quoi a porté l'argument, mais je sais qu'on dit souvent que les Mexicains travaillent pour 2 \$, contre 15 \$ au Canada. Il y a bien des raisons à ces écarts. La question est de savoir si, libres de choisir, les gens sont prêts à travailler pour 2 ou 3 \$ l'heure. Cela vaut mieux que de vendre des journaux au coin de la rue. Mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit ici.

Le sénateur Grafstein: Cela déborde du cadre de nos discussions, mais l'industrie forestière canadienne a-t-elle espoir de vendre ses produits sur le marché mexicain. En vendez-vous déjà?

Monsieur Zimmerman: Le Mexique est un client, mais il ne représente pas grand-chose dans notre commerce international. Nous vendons principalement du papier journal et des produits de construction. Mais dans un marché international libre, il est évident qu'ils s'adresseront là où ils pourront obtenir le meilleur prix, la meilleure qualité et les meilleures conditions de livraison.

Le sénateur Grafstein: Le marché mexicain est-il important?

Monsieur Zimmerman: Non. Il y a 60 millions d'habitants au Mexique, mais ils ne lisent pas beaucoup les journaux. Il y a sur place une industrie forestière plutôt modeste. On dit souvent que plus le niveau d'éducation des gens augmentera, plus augmentera aussi leur consommation de produits en papier. C'est possible, mais ce n'est pas un facteur important pour le moment.

Monsieur Elliot: Il y a aussi l'aspect géographique. Il y a aux États-Unis des producteurs concurrentiels qui sont plus près du marché mexicain.

[Text]

Senator Ottenheimer: Would you mind commenting on the overall effect for the Canadian forest industry of the U.S.-Canada Free Trade Agreement up to now?

Mr. Zimmerman: There are two elements to that for which I am well known for advocating. The first is that I do believe the softwood lumber issue was a travesty and a bad deal for Canada under any circumstance. But the forest industry was mollified, I guess, by dispute settlement provisions of the free trade agreement, and that was the thing that probably drew in the fangs of the industry in terms of being critics of the trade deal. We know that we were sacrificed to the free trade agreement. There is no doubt about that. This may be playing out the final curtain now. If we go through what we are going through and there is an appropriate resolution through the dispute settlement mechanism, then I believe we will think it is pretty good, but it has been a long, hard, expensive road.

Senator Ottenheimer: You have to wait and see.

Mr. Zimmerman: I think the evidence is that that dispute settlement mechanism is working and we would have high hopes for it. Free trade was not ever a big factor for the forest industry, because we really have been world traders and we operate at world prices. Things have happened since then that are environmentally related, such as the recycled content of newsprint, that are significantly affecting the industry and changing the face of it.

Senator Kinsella: Is it not true that for the past eight years the attraction to Mexico, particularly for investors from the United States, has been the wage levels of the workers there?

Mr. Zimmerman: Yes.

Senator Kinsella: When they begin to analyse the terms and conditions of employment, the standard of living of those workers and the health and safety conditions of those workers, many commentators observe that compared to United States and Canadian standards they are quite inferior. For example, the average age of the workers in many of the areas is 18 years. That leads me to raise a question about labour standards, even as measured by the ILO universal standards.

Your colleague raised the issue of the European experience. It seems to me that they had a benchmark, they had the European Social Charter. The evidence demonstrates—and you seem to imply this and I think you are correct—that the Portuguese, Spanish and Greek workers were drawn up by the standard as opposed to being used. In other words, there was not a shift of capital because it was necessarily cheaper labour.

I have a hard time understanding how we cannot take into consideration that reality. Do we not at least run the risk that in the long term history will record that we exploited people?

Mr. Zimmerman: I think you maybe run a risk of some kind. Your reference to the European, Portuguese and Spanish workers is probably not relevant, because they operate under fairly well developed social and labour rules; at least that is the experience I have had in Spain only. In Mexico it is a different ball game, because there is a rapid population growth and, therefore, there are huge numbers of young people.

[Traduction]

Le sénateur Ottenheimer: Pouvez-vous nous dire quel a été jusqu'ici l'effet global de l'Accord de libre-échange canado-américain sur l'industrie forestière canadienne?

Monsieur Zimmerman: Il y a là deux éléments dont j'ai fait mes chevaux de bataille. Tout d'abord, je suis fermement convaincu que la décision sur le bois-d'oeuvre n'était qu'une parodie de justice et que le Canada a fait une mauvaise affaire. Mais lors des négociations en vue de l'Accord de libre-échange, l'industrie forestière s'est laissée convaincre par la promesse d'une procédure de règlement des différends; c'est probablement ce qui nous a fait rentrer nos griffes. Nous savons que nous avons été sacrifiés dans cet accord. Cela ne fait aucun doute. Nous voyons peut-être se jouer le dernier acte. Si le mécanisme de règlement des différends permet d'aboutir à une solution adéquate, nous le jugerons positivement, mais la lutte a été longue, difficile et coûteuse.

Le sénateur Ottenheimer: Il ne reste plus qu'à attendre.

Monsieur Zimmerman: Les faits semblent indiquer que la procédure de règlement des différends fonctionne et nous gardons bon espoir. Le libre-échange n'a jamais eu une grande signification pour l'industrie forestière, car nous étions déjà actifs sur les marchés internationaux, et au prix mondial. Depuis, diverses décisions environnementales sont intervenues, notamment le règlement sur le contenu de fibres recyclées dans le papier journal, qui ont transformé notre industrie.

Le sénateur Kinsella: N'est-il pas vrai que depuis huit ans ce qui attire les investisseurs au Mexique, en particulier les américains, ce sont les faibles salaires?

Monsieur Zimmerman: Oui.

Le sénateur Kinsella: Si l'on examine de près les conditions de travail, le niveau de vie des travailleurs, les conditions d'hygiène et de sécurité, on constate, comme beaucoup d'analystes l'ont fait remarquer, qu'ils sont sensiblement inférieurs aux niveaux américain ou canadien. Par exemple, l'âge moyen des travailleurs mexicains est de 18 ans. Cela m'amène à vous poser une question à propos des normes universelles de travail, telles que les mesurent l'OIT.

Votre collègue a mentionné l'expérience européenne. Il me semble que les Européens avaient un point de référence, la Charte sociale. Les chiffres montrent—vous semblez le dire, et je crois que vous avez raison en cela—que les travailleurs portugais, espagnols et grecs n'ont pas été exploités, mais ont vu au contraire leurs conditions de travail s'améliorer. Autrement dit, on n'a pas assisté à un exode des capitaux vers les pays où la main-d'oeuvre est moins chère.

Je ne comprends pas pourquoi on ne tient pas compte de cette réalité. Ne court-on pas le risque que l'histoire nous accuse d'avoir été des exploités?

Monsieur Zimmerman: Le risque existe peut-être. Votre comparaison avec l'Europe, les travailleurs portugais et espagnols, n'est pas tout à fait pertinente, car d'après ce que j'ai pu constater, en Espagne du moins, les lois ouvrières et sociales sont plutôt avancées. C'est toute autre chose au Mexique, où la croissance de la population est rapide et où la population est extrêmement jeune.

[Text]

I am reminded of a little vignette that I experienced at the WICEM conference in Versailles some years ago. In one room there was a discussion about the then big environmental issue, which was acid rain and what one did with smelters. It was very dramatic, because a black man stood up and identified himself as being from Ethiopia. He said it was interesting to hear us talk about how we were going to fix up our smelters. He said, "Just give me a smelter, no matter what kind, and my people will work there." The implication was that they were going to die anyway and they would rather take the chance of improving themselves with whatever job they could get in a smelter for however long it took it to kill them. That is what was implied.

I suppose that syndrome operates anywhere where people are desperate. I do believe that in the Mexican area—and believe it or not we have had quite a lot of experience with Noranda operating in Mexico—so long as you don't operate at lower than your own standards in terms of the health and safety of workers, if you operate according to the local rules, I don't think that you are grinding the faces of the poor. I think that you are helping them. It may be a lousy wage in our terms, but they can sleep out at night there and live a lot cheaper than we can here.

Senator Kinsella: Do you think there would be an increase in investment in Canada, both foreign investment coming into Canada and Canadian investment, whether it be foreign-owned Canadian companies investing under a NAFTA modeled regime or otherwise? Do you think there would be a significant increase?

Mr. Zimmerman: Investment in Canada?

Senator Kinsella: No, investment going—

Mr. Zimmerman: From Canada?

Senator Kinsella: Going both ways. How would you generally see the foreign investment flow?

Mr. Zimmerman: I guess the biggest opportunity would probably go to Mexico, because they need it the most. I do not really think it is going to affect Canada very much.

Senator Kinsella: A colleague of mine at university gave me a book in which you are quoted a couple of times. In my opinion, it is not very well written, but nevertheless you are quoted in it. It is that great piece of literature by Mr. Hurtig, "The Betrayal of Canada." One of the quotations he attributes to you is, "If you are in a business that can move, why bother with the hassle of staying in Canada?" Do you think that will be the experience we will see in Canada under NAFTA?

Mr. Zimmerman: I think that any Canadian investment seeks the area of greatest opportunity. If it is a choice between one place that hassles you and one that does not, you are going to go to the one that does not, consistent with some sort of corporate morality. I do believe there is a morality, certainly among the big industries. I suppose you could find a little guy somewhere making some widget who is cheating people and providing lousy conditions. But the major companies, the big companies—the much maligned multinationals—do not operate that way; they do not dare operate that way.

[Traduction]

Cela me rappelle une expérience que j'ai vécue il y a quelques années à Versailles, à l'occasion de la CMIGE. Dans un des ateliers, il était question du grand problème environnemental, de l'époque, les pluies acides, et des fonderies. La situation avait quelque chose de théâtral. Un Noir s'est dressé, disant qu'il venait d'Éthiopie. Il trouvait intéressant que les gens se demandent comment on allait améliorer les fonderies, il a dit «Donnez-moi une fonderie, dans n'importe quel état, et mon peuple y travaillera»; il voulait dire que puisque de toute façon ils vont mourir, ils sont prêts à courir des risques pour améliorer leur situation, et à accepter n'importe quel emploi dans une fonderie, en attendant de mourir.

On peut le constater partout où les gens sont désespérés. Au Mexique—et croyez-moi, Noranda a beaucoup d'expérience au Mexique—si dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité des travailleurs on se contente, sans affaiblir nos normes, de respecter les règlements locaux, on n'exploite pas pour autant les pauvres. On les aide plutôt. Les salaires sont peut-être misérables comparés aux nôtres, mais là bas on peut dormir dehors et le coût de la vie est beaucoup moins élevé.

Le sénateur Kinsella: Pensez-vous que dans le contexte de l'ALÉNA, on assistera à une hausse des investissements au Canada, qu'il s'agisse d'investissements provenant de l'étranger, ou d'investissements par des entreprises canadiennes ou étrangères installées au Canada, ou autres? Pensez-vous qu'il y aura une hausse importante?

Monsieur Zimmerman: D'investissements au Canada?

Le sénateur Kinsella: Non, d'investissements . . .

Monsieur Zimmerman: Quittant le Canada?

Le sénateur Kinsella: Dans les deux sens. Comment envisagez-vous le mouvement des capitaux étrangers?

Monsieur Zimmerman: J'imagine qu'ils iront principalement au Mexique, qui en a le plus besoin. Je ne pense pas que cela fera une grosse différence pour le Canada.

Le sénateur Kinsella: Un de mes collègues à l'université m'a offert un livre où vous êtes cité à plusieurs reprises. Selon moi, mais où l'on vous cite à plusieurs reprises. Je veux parler du grand-œuvre de M. Hurtig «The Betrayal of Canada». Il vous cite disant: «Si vous avez la possibilité de déplacer votre entreprise, pourquoi vous embêtez en restant au Canada?» Pensez-vous que c'est ce qui se produira à la suite de la signature de l'ALÉNA?

Monsieur Zimmerman: Les investisseurs canadiens cherchent les meilleures situations possibles. S'ils ont le choix entre un pays où on leur fait des embarras et un autre où on les laisse tranquilles, ils choisiront le deuxième, conformément au code moral des entreprises. Car je suis convaincu qu'il y a, parmi les grandes entreprises, un véritable code moral. On peut bien sûr trouver quelque part un petit fabricant exploiteur et tricheur. Mais les grandes entreprises—les multinationales tant critiquées—n'agissent pas ainsi; elles ne peuvent pas se le permettre.

[Text]

The Chairman: If the free trade agreement with Mexico goes ahead, will it have much effect upon where global investors put their money? Will there be a diversion of investment away from the Pacific Rim to Mexico?

Mr. Zimmerman: That is an interesting question and I don't know how I could possibly answer that. The one thing I can tell you is that I had an interesting experience of attending the World Economic Forum in Davos about two or three weeks ago. I happened to hear the South Africans, Indians, Pakistanis and Russians all make their presentations. What they are really saying, if you cut through it all, is, "Look, we got rid of all the problems. The communists are not here. The black-white issue is not here. The rebels in Pakistan are not here. We are educated people. We are providing conditions that make us an attractive investee. Bring your money." That is what they are all saying. That is the real world out there. The failure of the left-wing systems and the apparent success of the capitalist system and the numbers of people have now created a dynamic that is quite different from what has existed.

It was very interesting to hear a person from Volkswagen describe this situation. He was describing how the markets will solve all these problems. He said that when they were setting up their plant in East Germany they had to do it quickly; they had a time limit that they were worried about. Through the use of satellites and computer technology they were able to define, have engineered and produce one element of the automobile in Brazil and another in China. Those parts were made there, and then brought to East Germany where they were assembled into a car which was then shipped to the west to gain currency for the East Germans. It was quite a dramatic word picture of how trade-flows work. In other words, he doesn't give a damn where he gets it from; he gets it from China, he gets it from Brazil, and he produces a German car. I think that is what we are going to see more of.

The Chairman: You seem to be saying just now, and you said it perhaps more directly earlier, that maybe this particular agreement is not all that important; rather, it is the GATT that is the important agreement.

Mr. Zimmerman: That is what I believe, yes.

Senator Kinsella: Parenthetically, are we going to get a GATT?

Mr. Zimmerman: The GATT is growing.

Senator Kelleher: I think it is fair to say, Mr. Chairman, that the GATT agreement is far more important to his industry, given its world and global nature, than it is to other industries.

Mr. Zimmerman: True.

Senator Kelleher: In fairness to the witness, he did state that he did not feel that the NAFTA agreement was of particular significance to his industry.

Mr. Zimmerman: That is right.

The Chairman: You seem to be saying, Senator Kelleher, that if we had people from the textile industry, perhaps the shoe industry, perhaps the automotive industry, we might be getting a different emphasis.

[Traduction]

Le président: S'il y a un accord de libre-échange avec le Mexique, pensez-vous que cela influencera les investisseurs étrangers? Les investissements iront-ils au Mexique plutôt que dans la région du Pacifique?

Monsieur Zimmerman: C'est une question fort intéressante mais à laquelle je ne peux répondre. Ce que je peux vous dire, c'est que j'ai eu l'occasion il y a deux ou trois semaines de participer au Forum économique mondial, à Davos. J'ai entendu des Sud-africains, des Indiens, des Pakistanais et des Russes. Finalement, ils disaient tous la même chose: «Nous avons résolu nos problèmes. Nous avons chassé les Communistes. Il n'y a plus de tension entre Noirs et Blancs. Il n'y a plus de rebelles au Pakistan. Nous sommes un peuple instruit. Nous offrons des conditions intéressantes, apportez-nous votre argent.» C'est ce qu'ils disaient, tous autant qu'ils étaient. Voilà la situation actuelle. L'échec des régimes de gauche, le succès apparent du capitalisme, et l'explosion démographique ont créé un climat très différent de ce qu'il était jusqu'ici.

Un porte-parole de Volkswagen a fait un exposé que j'ai trouvé très intéressant. Il expliquait comment les marchés résoudraient tous ces problèmes. Il nous disait que lorsque Volkswagen a ouvert son usine en Allemagne de l'Est, il a fallu agir très rapidement, car il y avait des délais très stricts à respecter. Grâce aux satellites et à l'ordinateur, Volkswagen a pu concevoir et produire une partie des pièces au Brésil, une autre en Chine, pour les assembler ensuite en Allemagne de l'Est, avant de les exporter en Occident contre des devises. C'était une illustration fascinante du mouvement des échanges commerciaux. Autrement dit, peu lui importe d'où viennent les pièces; il s'approvisionne en Chine et au Brésil, et il produit une voiture allemande. C'est ce que nous verrons de plus en plus à l'avenir.

Le président: Vous semblez dire—et vous le disiez plus directement un peu plus tôt—que cet accord n'est peut-être pas aussi important que le GATT?

Monsieur Zimmerman: Oui, c'est mon avis.

Le sénateur Kinsella: Entre parenthèses, allons-nous arriver à un accord sur le GATT?

Monsieur Zimmerman: Le GATT s'étend.

Le sénateur Kelleher: Monsieur le président, on peut certainement dire que le GATT est beaucoup plus important pour son secteur que pour d'autres industries, en raison de son caractère mondial.

Monsieur Zimmerman: C'est vrai.

Le sénateur Kelleher: Le témoin a effectivement dit que l'ALÉNA était moins important pour son secteur.

Monsieur Zimmerman: C'est exact.

Le président: Vous semblez vouloir dire, sénateur Kelleher, que si le témoin représentait l'industrie textile, la chaussure ou l'automobile, il présenterait peut-être un point de vue différent.

[Text]

Senator Kelleher: Sure. I do not see anything wrong in the witness speaking for his industry. However, GATT is of much more significance to their industry. Of course, that is one of the reasons why Canada, on a parallel track, supported both GATT and the FTA. We felt that GATT is macro and the FTA is micro and that things can get addressed in the smaller agreement that cannot possibly be addressed in the GATT.

Mr. Zimmerman: At the Davos conference, Sir Leon Britten, the Vice-president of Economic Affairs of the Common Market, was advocating the GATT as the umbrella trade agreement which you might not expect arising just out of the EEC. They might have dealt with their own rules, but he was really saying that the GATT dictates the overall terms of trade — or should dictate the terms of trade. He was particularly concerned about dumping and price fixing, but I think you can take it from there.

Senator Kelleher: There are many clauses in the FTA which make direct reference to the GATT, as our gentleman at the front here knows, particularly in certain areas dealing with subsidies and other matters.

The Chairman: Honourable senators, I want to repeat my thanks to Ms. Ferretti, and I will now add my thanks to Mr. Zimmerman and Mr. Elliot.

Before we leave, I would like to say that at last week's meeting Senator Grafstein raised a question concerning pre- and post-FTA investment flows, and some information addressing that question has been drawn together and circulated to members of the committee.

Our next meeting is to be on March 17. We hope at that time to have as our witness Mr. John Weekes, the chief negotiator of the proposed NAFTA. He will be providing the committee with a status report on the progress of the discussions.

I thank the witnesses and honourable senators.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Kelleher: Certainement. Il n'y a rien de mal à ce que le témoin parle pour son industrie. Mais il est certain que le GATT a une importance particulière dans son secteur. C'est bien sûr une des raisons pour lesquelles, dans des négociations parallèles, le Canada appuyait à la fois le GATT et l'ALÉ, car le GATT intervient au niveau macro-économique, et l'ALÉ au niveau micro-économique, et qu'à ce titre il permet de résoudre des problèmes auxquels on ne peut s'attaquer dans le GATT.

Monsieur Zimmerman: À la conférence de Davos, Sir Leon Britten, vice-président des Affaires économiques du Marché commun, disait que le GATT est un accord cadre qui ne saurait naître d'une organisation comme la CEE. Celle-ci peut fixer ses propres règles, mais le GATT régit, ou doit régir, l'ensemble du commerce international. Ce qui l'inquiétait plus particulièrement, c'était le dumping et la fixation des prix, mais sa réflexion reste valable.

Le sénateur Kelleher: Il y a dans l'ALÉ de nombreux articles qui font directement référence au GATT, comme le sait très bien Monsieur, surtout dans les chapitres portant sur les subsides, notamment.

Le président: Honorables sénateurs, je tiens à réitérer mes remerciements à Madame Ferretti et à y ajouter mes remerciements à l'intention de MM. Zimmerman et Elliot.

Avant de conclure, je vous rappelle que la semaine dernière le sénateur Grafstein avait posé une question concernant le mouvement des capitaux avant et après l'ALÉ; nous vous avons obtenu et fait distribuer des informations à ce propos.

Notre prochaine réunion aura lieu le 17 mars. Nous espérons accueillir alors M. John Weekes, négociateur en chef de l'ALÉNA. Il fera le point sur les négociations.

Je remercie les témoins et les sénateurs.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Pollution Probe Foundation:

Janine Ferretti, Executive Director; and

From the Noranda Forest Inc.:

Adam Zimmerman, Chairman;
Geoffrey Elliot, Vice-President, Corporate Affairs.

De la Pollution Probe Foundation:

Janine Ferretti, directrice générale; et

De la Noranda Forest Inc.:

Adam Zimmerman, président;
Geoffrey Elliot, vice-président, Corporations.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART
Deputy Chairman
The Hon. GERALD R. OTTENHEIMER

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART
Vice-président:
L'honorable GERALD R. OTTENHEIMER

Tuesday, March 24, 1992

Le mardi 24 mars 1992

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Fourth Proceeding on:

Quatrième fascicule concernant:

The examination of negotiations
for a North American
free trade agreement
among Canada, the United States
and Mexico and any other
related trade developments

L'examen des négociations
en vue d'un accord
de libre-échange
entre le Canada, les États-Unis
et le Mexique et tout autre
aspect commercial connexe

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Balfour	MacEachen
Bolduc	*Marshall
Bosa	*Murray, P.C.
Cogger	(or Lynch-Staunton)
Cools	Ottenheimer
Corbin	Phillips
Doody	Robichaud
*Frith (or Molgat)	Roblin, C.P.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The names of the Honourable Senators Cools, Corbin and LeBlanc (*Beauséjour*) added. (February 27, 1992)

The names of the Honourable Senators Balfour, Doody, Marshall, Meighen and Phillips added. (March 17, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Balfour	MacEachen
Bolduc	*Marshall
Bosa	*Murray, c.p.
Cogger	(ou Lynch-Staunton)
Cools	Ottenheimer
Corbin	Phillips
Doody	Robichaud
*Frith (ou Molgat)	Roblin, p.c.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le noms des honorables sénateurs Cools, Corbin and LeBlanc (*Beauséjour*) ajoutés. (Le 27 février 1992)

Les noms des honorables sénateurs Balfour, Doody, Marshall, Meighen et Phillips ajoutés. (Le 17 mars 1992)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 21, 1991:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was—
Adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart, propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 24, 1992

(10)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:40 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Bolduc, Bosa, Cogger, Corbin, Kelleher, Kinsella, MacEachen, Ottenheimer, Roblin and Stewart. (11)

Other Senators present: The Honourable Senators Barootes, Carney and Grafstein. (3)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director, Susan Olsen and Tony Halliday, Researchers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Strategico Inc.:

Gordon Ritchie, Chief Executive Officer; and

From Strategic Policy Inc., Washington, D.C.:

William Merkin, Senior Vice-President.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Mr. Gordon Ritchie made a statement and answered questions.

Mr. William Merkin made a statement and answered questions.

At 6:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

MARDI LE 24 MARS 1992

(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bolduc, Bosa, Cogger, Corbin, Kelleher, Kinsella, MacEachen, Ottenheimer, Roblin, Stewart. (11)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Barootes, Carney et Grafstein. (3)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Peter Dobell, directeur, Susan Olsen et Tony Halliday, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De Strategico Inc.:

Gordon Ritchie, administrateur en chef, et

De Strategic Policy Inc., Washington, D.C.:

William Merkin, vice-président principal.

Conformément à l'ordre de renvoi daté du jeudi 21 novembre 1991, le Comité entame l'examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

M. Gordon Ritchie fait une déclaration, puis répond aux questions.

M. William Merkin fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 18 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 24, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:30 p.m. to consider its order of reference on the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Senator John. B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we will be discussing recent developments in the Canada-United States trading relationship. To help us we have two exceptionally qualified witnesses. Each one brings to our discussion direct experience in the negotiations of the free trade agreement. Mr. Gordon Ritchie was Canada's deputy chief trade negotiator; Mr. William Merkin, likewise, was the deputy chief negotiator for the United States. I extend a special welcome to Mr. Merkin, who has come from Washington to help us today.

These two gentlemen have been invited here as a direct result of the recent tensions that have surfaced in our trading relationship, as honourable senators will have seen in the public press, accusations accusing the United States of disregarding the spirit and even the letter of the agreement in light of recent initiatives by the American administration after countervailing investigation against Canadian softwood lumber. I am also sure that automobiles and beer will come up in the progress of our work this afternoon.

Some press clips have been distributed to the committee. These will provide you with an update on the status of disputes regarding automobiles and beer.

All these trade developments come at a critical juncture because of the trilateral negotiations now under way with Mexico. Clearly, these irritants over automobiles, lumber, beef and beer must be discussed. I invite our two witnesses to do just that this afternoon.

Mr. Merkin will have an opening statement and Mr. Ritchie will follow him. After that it will be the turn of the senators to ask their probing questions. I believe that it is Mr. Ritchie who will go first, then Mr. Merkin will have the advantage of rebutting him. Please proceed, Mr. Ritchie.

Mr. Gordon Ritchie, Chief Executive Officer, Strategico Inc.: Thank you very much, Mr. Chairman. I am used to the Americans getting the last word. It is a pleasure to meet with you and your colleagues. It has been some three years since I appeared before them in this room or one like it to talk about the free trade agreement we had negotiated and the implemen-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 24 mars 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 30 afin d'envisager son ordre de renvoi dans le cadre de l'examen des négociations visant l'Accord nord-américain de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, de même que de tous les autres faits nouveaux en matière de commerce.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Mesdames et messieurs les sénateurs, nous aborderons aujourd'hui la question de l'évolution récente des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. Pour nous aider dans notre tâche, nous recevons deux témoins exceptionnellement qualifiés. Chacun d'entre eux apporte à notre discussion son expérience directe des négociations de l'Accord de libre-échange. Ainsi, M. Gordon Ritchie était le sous-négociateur commercial en chef pour le Canada; M. William Merkin était le sous-négociateur en chef pour les États-Unis. Je souhaite tout spécialement la bienvenue à M. Merkin, qui est venu de Washington pour nous aider aujourd'hui.

La présence de ces deux témoins découle directement des tensions récentes qu'ont subies récemment nos relations commerciales dont font foi, mesdames et messieurs les sénateurs, les accusations formulées par les médias, selon lesquels les États-Unis passent outre à l'esprit et même au libellé de l'accord, blâme qu'a encouru l'administration américaine en prenant dernièrement certaines initiatives par suite d'une enquête sur les droits compensateurs imposés au bois d'oeuvre canadien. Je suis également certain que le sujet de l'automobile et de la bière sera également soulevé dans nos travaux cette après-midi.

Certaines coupures de presse ont été distribuées aux membres du comité. Elles servent à faire le point sur la situation des différends relatifs aux automobiles et à la bière.

Tous ces faits nouveaux en matière de commerce surviennent à un moment critique, en raison des négociations tripartites actuellement en cours avec le Mexique. Il est manifeste que ces facteurs d'irritation que sont les automobiles, le bois d'oeuvre, le boeuf et la bière doivent faire l'objet de discussions. J'invite nos deux témoins à effectivement alimenter les discussions cet après-midi.

M. Merkin fera ses remarques liminaires, puis il sera suivi de M. Ritchie. Les sénateurs pourront ensuite poser leurs questions, qui serviront à éclairer la situation. Je crois que c'est M. Ritchie qui prendra la parole en premier, tandis que M. Merkin aura l'avantage de réfuter les propos de son homologue. La parole est à vous, M. Ritchie.

M. Gordon Ritchie, chef de la direction, Strategico Inc.: Merci beaucoup, monsieur le président. Selon mon expérience, de toute façon, les Américains ont toujours le dernier mot. Je suis heureux de vous rencontrer ainsi que vos collègues. Il y a quelque trois ans, je comparaissais devant eux dans cette pièce ou une autre pièce lui ressemblant pour parler de l'Accord de

[Text]

tation that we had projected for that agreement. I am somewhat intimidated by the fact that you have among your number two distinguished former Canadian ministers of international trade, whom I served during the period of those negotiations. I console myself with the thought that with Senator Carney and Senator Kelleher here, you will be doubly sure that anything I or my friend Bill Merkin say will be put to the most rigorous scrutiny of accuracy and objectivity.

First, I wish to talk about the economic impact of the FTA, and then I will turn to the dispute settlement issues. I touch on the economic impact because to understand the context for the current dispute you have to recognize that both countries are facing very serious economic difficulties as the recovery has faltered if not ground to a standstill. It is still my view that the impact of the free trade agreement has been very much as I had the honour to forecast at meetings with members of the Senate in 1988. That is hard to reconcile with a lot of the doom and gloom that you see in the press these days, though, and critics of the deal have attributed the collapse in central Canadian manufacturing to the FTA through the use and misuse of statistics.

That being said, there has been a serious crisis in industrial activity. I would not for a moment deny it. In fact, I have to live with it every day. But more objective analysis suggests that that collapse has more than wholly been explained by other factors, for example, the sharp, adverse shifts in competitiveness and the higher Canadian dollar, due to monetary policies designed to correct the competitiveness problem, although in the short- and medium-term the cure probably has been considerably worse than the original disease would have been. When you do make an effort to segregate the actual impact of the FTA in this very dismal manufacturing picture you do find—do not take my word for it but that of the Royal Bank, or the Institute for Quantitative Analysis at the U. of T, or other reputable bodies—that the FTA has had a modest but positive impact so far on business investment, exports, imports and industrial output.

The employment impact, as forecast, has been reflected in higher rates of turnover in employment in some of the goods-producing sectors but the ultimate net impact will come down the road in the employment industries. The outlook is relatively bullish but right at this moment the outlook, as perceived in Canada, and very much the outlook as perceived in the United States, is a pretty dismal scenario. That, combined with the political calendars both in the U.S. and Canada, creates a very unpleasant atmosphere, an atmosphere in which one would normally expect there to be an explosion of trade irritations between the two countries.

Those expectations have been lived up to. The FTA did not repeal human nature; trade disputes are inevitable and natural. In the largest relationship between any two countries in the world the question is: How are they resolved?

[Traduction]

libre-échange que nous avons négocié et de sa mise en oeuvre prévue. Je suis quelque peu intimidé de voir que deux sénateurs sont d'anciens ministres canadiens du commerce international que j'ai eu l'honneur de servir au cours de ces négociations. Je me console en me disant que le sénateur Carney et le sénateur Kelleher constituent pour vous une double garantie: vous saurez ainsi que mes propos ou ceux de mon ami Bill Merkin feront l'objet d'un examen des plus rigoureux quant à leur exactitude et à leur objectivité.

Je voudrais d'abord traiter de l'incidence économique de l'ALE, puis je me tournerai vers les questions relatives au règlement des différends. Si je mentionne les conséquences économiques, c'est parce qu'il est impossible de comprendre le contexte entourant le différend actuel si on ne reconnaît pas que les deux pays font face à des difficultés économiques très graves au moment où la reprise s'est ralentie ou même complètement arrêtée. Je suis toujours d'avis que les retombées de l'Accord de libre-échange ont été très près de ce que j'avais eu l'honneur de prévoir aux réunions avec les membres du Sénat en 1988. Cette conclusion semble incompatible avec les pensées noires que ruminent les médias ces jours-ci, et les critiques de l'accord ont attribué l'effondrement du secteur de la fabrication dans le centre du Canada à l'ALE en s'appuyant, parfois peu judicieusement, sur des statistiques.

Je ne voudrais absolument nier l'émergence d'une crise sérieuse dans l'industrie, car j'ai dû vivre cette crise quotidiennement. Il semble en revanche, selon une analyse plus objective, que d'autres facteurs peuvent fort bien expliquer cet effondrement, par exemple, les fluctuations prononcées et négatives de la compétitivité conçues pour corriger le problème de la compétitivité mais qui se sont révélées à court et à long termes probablement bien pires que le mal lui-même. Lorsqu'on s'efforce à distinguer les répercussions réelles de l'ALE dans ce tableau très déprimant du secteur de la fabrication, on peut en venir à la conclusion—vous n'êtes pas obligé de me croire sur parole à cet égard, mais c'est aussi l'avis de la banque royale, de l'Institute for Quantitative Analysis de la U. of T. ou autres organismes réputés, que l'ALE a eu un effet positif, quoique ténu, jusqu'à maintenant sur les investissements, les exportations, les importations et la production industrielle.

L'incidence sur l'emploi, comme nous l'avions prévu, se traduit par des taux plus élevés de roulement dans certains secteurs de production de marchandises, mais les retombées réelles restent à déterminer. Si la situation semble relativement encourageante, à ce moment précis, les perspectives perçues au Canada, et c'est aussi vrai aux États-Unis, laissent croire à un avenir assez sombre. Cet état de fait se conjugue avec les échéances politiques aux États-Unis et au Canada pour créer un atmosphère très déplaisante et qui engendre normalement une explosion d'irritation en matière de commerce entre les deux pays.

La situation a confirmé ces attentes: l'ALE n'a pas éliminé certains côtés de la nature humaine, et les différends commerciaux sont inévitables et naturels. Dans le cadre des relations les plus vastes qui soient entre deux pays dans le monde entier, la question qui se pose est la suivante: comment résoudre ces différends?

[Text]

Until this year I would have said to you that the report card was very positive. That does not mean that the outcomes were always in Canada's favour; we did not deserve to win everything in all of these disputes. But in matters of west coast salmon, east coast lobster, or countervailing duties on pork, the outcome has been at least as favourable to Canada as I would have expected. If I had been a panellist I probably would have been tougher on Canada in at least two of those disputes.

The outcomes have not always been in our favour, nor have the outcomes been resolved as quickly as I would have liked. The delays have been longer than expected, but it is still much quicker than any of the alternatives we have faced. As ministers will recall, for example, in the softwood lumber dispute in 1986 the best advice we had was we could be facing up to 7 years in U.S. courts with uncertain outcome. Thanks to the free trade agreement we should get an outcome a good deal earlier than that.

That would have been my assessment up until recently, but in the past few months, undeniably, things have taken a nasty turn for the worst. That has been reflected in two disputes. I will leave beer to my colleague and I will focus on autos and softwood lumber, although I could add magnesium do that list.

In the case of autos the issue concerns rules of origin. We crafted—without having verified it—more exhaustive rules of origin than have ever been crafted in any free trade agreement between any two countries in the world. They are probably more exhaustive than those applied within most common markets or certainly within most common regimes. Those that were very detailed and very elaborate—although we were rightly criticized for having taken so much space to describe these rules—have not proved immune to the jiggery pokery on the part of imaginative customs officials. That has occurred in previous instances in some of our high-tech exports and in a number of different sectors but the most painful one has been in the case of the Japanese-owned Canadian automotive manufacturers who alone have been subject to an audit by U.S. customs authorities who have not audited American-owned companies subject to the same set of rules. They have been subject to interpretations of the FTA which strain credulity. Those interpretations were only made public and made available to these companies after the Honda audit had essentially been completed. Meanwhile, the results of the Honda audit were leaked in a highly prejudicial fashion in the United States in a commercially-damaging fashion.

I will leave it to my American friend to defend, if he chooses—although I know him to be too honest a man to

[Traduction]

L'année dernière, je vous aurais répondu que les résultats étaient jusqu'alors très positifs. Cela ne veut pas dire que l'issue a toujours été favorable au Canada. Nous ne méritions pas de gagner sur toute la ligne dans chacun de ces différends. Toutefois, en ce qui concerne le saumon de la côte Ouest, le homard de la côte ouest ou les droits compensateurs sur le porc, les différends ont été tranchés au moins autant en faveur du Canada que je m'y attendais. Si j'avais fait partie du groupe spécial, j'aurais probablement été plus sévère à l'endroit du Canada dans au moins deux de ces litiges.

Nous ne sommes pas toujours sortis gagnants de ces différends, qui n'ont pas nécessairement été résolus aussi rapidement que nous le désirions. Les délais ont été plus longs que prévus, mais les dossiers ont quand même été réglés de façon plus rapide que par n'importe quelle autre instance à laquelle nous avions déjà fait face. Comme se le rappelleront les ministres, par exemple, le meilleur avis que nous ayons reçu au moment du différend entourant la question du bois d'oeuvre résineux en 1986 était que nous pouvions avoir à passer jusqu'à sept ans devant les tribunaux américains sans jamais être certain du résultat. Grâce à l'Accord de libre-échange, la question devrait être réglée beaucoup plus tôt.

Voilà comment j'aurais évalué la situation jusqu'à tout récemment, mais les événements des quelques derniers mois me forcent à croire qu'elle s'est véritablement envenimée. Deux différends en font foi. Je laisserai la bière à mon collègue et m'attacherai aux automobiles et au bois d'oeuvre résineux, bien que je pourrais ajouter la magnésium à cette liste.

Ce sont les règles d'origine qui achoppent dans le cas des automobiles. Nous avons rédigé—sans jamais l'avoir vérifié—les règles d'origine les plus exhaustives qu'ait jamais contenu un accord de libre-échange entre deux pays. Elles sont probablement plus poussées que tout autre ensemble de règles appliquées au sein de la plupart des marchés communs ou, très certainement, au sein de la plupart des régimes communs. Celles qui étaient très détaillées et très élaborées—nous avions d'ailleurs été critiqués à raison pour avoir utilisé autant d'espace pour décrire ces règles—n'ont pas été à l'abri de l'interprétation tout à fait malhonnête des douaniers à l'imagination fertile. C'est ce qui est arrivé à de multiples reprises dans le cas de certaines de nos exportations du domaine de la technique de pointe et dans un certain nombre de secteurs différents. L'exemple le plus douloureux a quand même été le cas des entreprises de fabrication d'automobiles détenues par des Japonais qui ont été les seules à faire l'objet d'une vérification par les autorités douanières américaines, lesquelles n'ont vérifié aucune des entreprises dont les propriétaires étaient américains, mais qui étaient pourtant assujetties au même ensemble de règles. Les premiers ont été victimes d'interprétations de l'ALE que nous n'oserions pas imaginer dans nos rêves les plus fous. Ces interprétations n'ont été rendues publiques et mises à la disposition de ces entreprises seulement une fois que l'essentiel de la vérification de Honda avait été achevé. Entre-temps, les résultats de cette vérification ont été divulgués d'une façon très préjudiciable et d'une manière nuisible pour les relations commerciales.

Je laisserai à mon ami américain la possibilité de défendre, s'il choisit de le faire—mais je sais qu'il est trop honnête pour

[Text]

engage in that—or to attempt to explain the motivations that led the U.S. authorities to come up with a magical number of just under 50 per cent in order to withdraw from qualified Canadian manufacturers, who happen to be Japanese-owned, the right they have under the free trade agreement to export duty free into the United States. While Honda has now been seen you should know that Toyota and Suzuki, in its joint venture with General Motors, are not far behind.

A second very painful case has been the softwood lumber case. There we could get into an extensive argument about the substantive merits of the case, which I would be delighted to do. We are taking that up in the GATT, and we will be taking it up again in the FTA panel context as to whether, under any definition, export controls on logs or stumpage regimes of provincial governments can, under international rules, be considered subsidies. The answer is clearly no. The economic answer is no, the international jurisprudence answer is no. The answer that the United States Congress gave in 1983 was no. The answer preliminarily—I think that is an invented word but it is one that the Commerce Department likes—determined in 1986 was that the stumpage did constitute a subsidy and then used that as a basis to then force Canada to the bargaining table rather than face the uncertain and lengthy prospect of a fight through the U.S. courts.

The reasons for that are clear. It was never intended by anyone, including the American side, that that agreement would last forever. Most of us are surprised that it lasted five long years, years during which, apart from everything else that happened, the province of British Columbia, in the Department of Commerce's own estimation, more than fully offset—in fact, the industry would say doubly offset—the amount of duty that otherwise would have been collected by the United States. Commerce Department witnesses testified before the Congress that there was no subsidy left in British Columbia. When, however, Canada exercised her right under the agreement, having given one year's notice and then one month's formal written notice, the administration was subject to extraordinary pressure from the Senate. In response to that pressure the administration self-initiated a countervailing duty case against Canadian lumber and without waiting for the preliminary decision applied provisional duties under section 301.

On all counts the U.S. action is clearly contrary to the GATT and will so be found in a panel that is meeting now and will be addressing the issue in the next while. But GATT panels are not known for their clarity of result—although in this case they may find it easy to be clear—nor are the results of GATT panels binding. Instead, we will be dependent upon the final decision of the U.S. Congress and the U.S. International Trade Commission. If they choose somehow to find injury, for example, to find that a U.S. industry that has substantially increased its sales both in volume and in price has

[Traduction]

se lancer sur cette voie—ou de tenter d'expliquer les motifs qui ont poussé les autorités américaines à fixer un nombre magique juste au-dessous de 50 p. 100 afin de retirer à des entreprises de fabrication canadiennes admissibles, qui sont la propriété de Japonais, comme par hasard, le droit dont elles jouissent selon l'Accord de libre-échange d'exporter sans droit de douane aux États-Unis. Si le cas de Honda a été réglé, sachez que Toyota et Suzuki, dans la co-entreprise avec General Motors, suivent de près.

Le dossier du bois d'oeuvre résineux constitue une autre question très délicate. À cet égard, il est possible d'entamer des discussions sans fin sur le bien-fondé du dossier, ce que je serais heureux de faire. Nous souleverons la question aux négociations sur le GATT, et nous le ferons aussi devant le groupe spécial constitué en vertu de l'ALE pour savoir si, selon toute définition, les contrôles imposés à l'exportation du bois ou au taux de droits de coupe par les gouvernements provinciaux peuvent, selon les règles internationales, être considérés comme des subventions. La réponse ne peut clairement être que négative. La réponse économique est négative, la réponse de la jurisprudence internationale l'est aussi. Or, la réponse du Congrès des États-Unis en 1983 était négative. En 1986, la réponse provisoire—je crois qu'il s'agit d'un terme que le ministère du commerce affectionne particulièrement—avait été que les droits de coupe constituaient une subvention. Notre partenaire commercial a ensuite utilisé cette conclusion pour forcer le Canada à la table de négociation plutôt que de se livrer à une bataille devant les tribunaux américains, combat qui aurait été incertain et long.

Les raisons sont claires. Nul n'avait jamais eu l'intention, du côté américain comme du côté canadien, de conclure un accord qui durerait éternellement. La plupart d'entre nous sommes d'ailleurs surpris qu'il ait duré cinq longues années, période fertile en événements où la Colombie-Britannique, selon l'estimation du ministère du commerce, a plus que compensé—l'industrie dirait même doublement compensé—le montant de droits qui aurait été prélevé par les États-Unis. Des témoins du ministère du commerce ont comparu devant le Congrès pour affirmer que la Colombie-Britannique n'accordait plus aucune subvention. Toutefois, lorsque le Canada a exercé son droit conformément à l'accord, après avoir donné un avis d'un an puis un avis écrit officiel d'un mois, l'administration a fait l'objet de pressions considérables de la part du Sénat. C'est alors que l'administration a décidé d'imposer des droits compensateurs sur le bois d'oeuvre canadien et, sans attendre la décision préliminaire, et a appliqué les droits provisoires prévus à l'article 301.

Les mesures prises par les États-Unis sont, sur tous les plans, manifestement contraires à l'Accord de GATT; le groupe spécial dont les travaux sont en cours et qui se penchera sur la question très bientôt en viendra à cette même conclusion. Par contre, les groupes spéciaux du GATT ne sont pas réputés pour la clarté de leurs conclusions—bien qu'il leur serait facile en l'occurrence d'être clairs—, qui ne sont pas exécutoires de toute façon. Nous sommes donc à la merci de la décision finale du Congrès américain et de l'International Trade Commission. Si ces deux entités décident d'une façon quelconque qu'il y a préjudice, s'ils peuvent conclure que

[Text]

been injured, then it will go to the test on the panels and in that test Canada will win.

The good news is that Canada will win; the bad news is that we could be meeting here next year at this time, or some months after a year from this time and the case would not finally have been resolved and during that period a number of Canadian firms will have gone down the tube. If you are of the view as I am that the case never should have been brought in the first place; that in the first place there is no basis for bringing such a case; then you would share my concern about this action by the United States.

There are three aspects of these two decisions that are very troublesome—I will be candid with you. Perhaps the most troublesome is that these are not responses of the administration to their obligations under U.S. law. These are initiated actions by the administration. The administration was under no obligation to self-initiate the softwood lumber case. Under international rules it was under an obligation not to self-initiate because the preconditions were not met. The U.S. administration was under no obligation to undertake the discriminatory audits of Canadian companies which happen to be of Japanese ownership.

The first problem is that clearly it is an administrative initiative. The second problem has been the apparent willingness, particularly in the lumber case, to act contrary to what are clearly understood international rules, as described in the GATT subsidies code. The third problem has been the willingness of the United States administration to force Canada to take it all the way into the panels and even beyond to get satisfaction.

I was surprised in the pork case, after such a decisive ruling from the panel, that the injury finding by the International Trade Commission was specious and spurious—that it had no basis in the facts and that the commission had therefore invented a new theory to try and find some rationale for an indefensible decision. I was flabbergasted when the United States took it on to an extraordinary panel, claiming that this was not what the panels were supposed to be doing. The panel of judges did determine that that is exactly what the panels were supposed to be doing. That was a major victory and a victory which I would have hoped still would have sent a very strong signal to the U.S. authorities to say that at the end of that road, if you behave in an improper fashion, you will be held to account. That is the good aspect of the free trade agreement that provides us with an assurance that we did not have before. However, speaking as a businessman, I will not continue a long contractual relationship with a client whose cheque bounces every time and whom I have to take to court in order to get redress. There is such a thing, with great respect to my friend who has denied this, as not only the letter of the agreement but also the spirit of the agreement. The recent actions of the United States have, unfortunately, been contrary to the letter, and in both these cases contrary to the spirit of the free trade agreement.

[Traduction]

l'industrie américaine dont le chiffre d'affaires et les ventes ont connu une hausse considérable a ainsi subi un préjudice, le match final se jouera devant le groupe spécial, et le Canada gagnera haut la main.

La victoire du Canada est une bonne nouvelle; la mauvaise, c'est que nous pourrions nous réunir l'année prochaine à la même époque ou quelques mois plus tard, et le dossier n'aura pas été réglé définitivement. Durant cette période, un certain nombre d'entreprises canadiennes auront fermé leurs portes. Si vous êtes du même avis que moi, vous croirez que cette situation n'aurait jamais dû survenir, car les plaintes des Américains ne sont absolument pas fondées: vous partagez sans doute mes inquiétudes face à ces mesures de la part de nos voisins.

Trois aspects de ces deux décisions sont très troublantes. Je serai honnête avec vous: le plus grave est sans doute que l'administration ne respecte pas ses obligations légales. Les mesures ont été mises en oeuvre par l'appareil administratif, qui n'était absolument pas tenu de mettre des procédures en branle relativement au bois d'oeuvre résineux. Selon les règles internationales, il était obligé de ne pas le faire, parce que les conditions préalables n'étaient pas remplies. L'administration Bush n'avait non plus aucune obligation d'entreprendre les vérifications discriminatoires des entreprises canadiennes qui, comme par hasard, étaient détenues par des Japonais.

Premier problème: il s'agit clairement d'une initiative d'ordre administratif. Deuxième problème: la volonté apparente, en particulier dans le cas du bois d'oeuvre, d'agir contrairement à des règles internationales bien claires, décrites dans le code du GATT sur les subventions, par exemple. Troisième problème: la volonté de l'administration Bush de forcer le Canada à recourir à la longue procédure que sont les groupes spéciaux, et même au-delà, pour obtenir satisfaction.

Dans le dossier sur le porc, j'ai été surpris que l'International Trade Commission ait pu conclure, de façon trompeuse et illogique, qu'il y avait préjudice alors que le groupe spécial avait rendu une décision ferme. La Commission ne pouvait s'appuyer sur aucun fait et avait donc inventé une nouvelle théorie pour trouver une justification à une décision par ailleurs indéfendable. J'ai été sidéré de voir les États-Unis faire appel à un groupe spécial extraordinaire en prétendant que le premier groupe d'experts avait dépassé les bornes. Le groupe de juges a confirmé que le premier avait agi exactement de la façon prévue. Il s'agit là d'une grande victoire, et j'aurais espéré qu'elle transmette un message très ferme aux autorités américaines, qui ont pu ainsi voir en bout de ligne que si un pays agit de façon peu convenable, il devra rendre des comptes. C'est un bon point pour l'Accord de libre-échange, qui nous donne une garantie que nous ne possédions pas auparavant. Toutefois, si je parlais du point de vue de l'homme d'affaires, je mettrais fin à une relation contractuelle à long terme avec un client dont les chèques ne sont jamais provisionnés et que je dois traîner devant les tribunaux pour obtenir réparation. Avec tout le respect que je dois à mon ami qui nie ce fait, c'est bien le cas ici, non seulement sur le plan du libellé de l'accord, mais aussi en ce qui concerne son esprit. En effet, les gestes que posaient récemment les États-Unis ont malheureusement été contraires au libellé, et dans ces deux cas, contraires à l'esprit de l'Accord de libre-échange.

[Text]

That being said, we do not live in Utopia. Our test is not whether we are in an ideal world. Clearly, no one expected that the FTA would eliminate these kinds of problems. But Canada did make a commitment of a fundamentally different nature in entering into the free trade agreement. We agreed we would restructure our economy on the basis of two simple promises: That we would get barriers down and we would not put them up again capriciously. If Canadians are given reason to believe, over the next 12 or 18 months, that the United States is not prepared to adhere to those promises, then the implications would be very serious for the Canada-U.S. relationship. However, the jury is still out. There is still a possibility that the U.S. treasury would take its responsibilities into its hands and would correct the Honda audit and remedy the situation for other Canadian-based companies of Japanese ownership. I would hope that the Commerce Department would have the courage to make an honest decision in this case, failing which the International Trade Commission would recognize that there is no injury in the lumber case. If those fail I am convinced that the bi-national panels will again demonstrate that in this matter, the U.S. behaved improperly. In that event it is entirely possible, were we to meet one or two years from now, that our conclusion would be that the free trade agreement, although it had a rocky start and had been subject to enormous pressures during a presidential election year—and one suspects next year during a Canadian election year—and had withstood those tests and had served as a basis for our continued expansion in the future.

The Chairman: Mr. Merkin, would you like to comment now?

Mr. William Merkin, Senior Vice-President, Strategic Policy Inc., Washington, D.C.: I wish to thank you, Mr. Chairman and members of the committee, for inviting me to appear here today. I have to be candid and say that when I got the initial invitation I had a few qualms about entering the so-called lion's den and defending the U.S. operation of the free trade agreement—and this was before Honda and lumber. Since that time those two decisions have come out and I have started to question my judgement in accepting the invitation. Nevertheless, I appreciate the opportunity to talk a bit about the U.S. perspective of how the FTA implementation has been going.

Neither Mr. Ritchie nor I are affiliated with either government any more, so I am not about to try to defend every nuance of every decision, but to give you a view as one of the U.S. negotiators on what I think about some of the disputes and the operation of the agreement. Maybe through the question and answer period we can talk in more detail about some of these issues.

Mr. Ritchie mentioned bounced cheques. I have to admit that after the latest activity in our U.S. Congress we seem to

[Traduction]

Il faut quand même se rendre à l'évidence: nous ne pouvons aspirer à la perfection. Nous ne vivons pas dans un monde idéal. Personne ne s'attendait à ce que l'ALE élimine tous les genres de problèmes. En revanche, le Canada a signé un engagement d'une nature fondamentalement différente lorsqu'il a conclu l'Accord de libre-échange. Nous avons ainsi convenu de restructurer notre économie sur la foi de deux simples promesses. Que nous abaissions les barrières et que nous ne les érigeons plus au gré de notre fantaisie. Si les Canadiens ont des motifs de croire, au cours des 12 ou 18 prochains mois, que les États-Unis ne sont pas prêts à respecter ces promesses, les conséquences pourraient être très déterminantes pour les relations entre le Canada et son voisin. Rassurons-nous, toutefois, aucune décision n'a encore été rendue. Il demeure toujours possible que le Trésor américain assume ses responsabilités et corrige la vérification de Honda, puis remédie à la situation pour d'autres entreprises canadiennes détenues par des Japonais. J'espère que le ministère du commerce aura le courage de prendre une décision honnête dans ce dossier, ou du moins que l'International Trade Commission reconnaisse qu'il n'y a aucun préjudice dans le cas du bois d'oeuvre. Dans la négative, je suis convaincu que les groupes spéciaux binationaux montreront encore une fois que les États-Unis ont mal agi. Dans cette éventualité, il est tout à fait possible, si nous nous rencontrons dans un ou deux ans, que nous en serons venus à la conclusion suivante: l'Accord de libre-échange, malgré des débuts cahoteux et les énormes pressions qui entrent en jeu au cours d'une année d'élections présidentielles—situation qui pourrait fort bien se répéter l'année prochaine à cause des élections au Canada—a passé tous les tests et servi d'assises pour notre expansion future.

Le président: M. Merkin, voudriez-vous faire des commentaires maintenant?

M. William Merkin, premier vice-président, Strategic Policy Inc., Washington, D.C.: Je voudrais vous remercier, monsieur le président et les membres du comité, de m'avoir invité ici aujourd'hui. Je dois être honnête et préciser qu'au moment où j'ai reçu la première invitation je me sentais un peu nerveux d'avoir à entrer dans la fosse aux lions et à défendre l'application de l'Accord de libre-échange par les États-Unis, et c'était avant les cas de Honda et du bois d'oeuvre. Depuis lors, nous avons eu droit à ces décisions et j'ai commencé à croire que j'avais accepté l'invitation dans un moment de folie passagère. Néanmoins, j'apprécie l'occasion qui m'est donné de vous faire part de la perspective américaine sur la façon dont la mise en oeuvre de l'ALE se déroule.

Ni M. Ritchie ni moi-même ne sommes désormais affiliés à l'un ou l'autre gouvernement, c'est pourquoi je n'ai pas l'intention d'essayer de défendre toutes les nuances de chaque décision, mais simplement de vous donner le point de vue d'un des négociateurs américains sur certains des différends et sur l'application de l'accord. Nous pourrions sans doute aborder certains de ces sujets plus en détail au moment de la période de questions.

M. Ritchie a mentionné les chèques sans provisions. Je dois admettre que, d'après les activités des membres du Congrès qui viennent d'être mises au jour, nous semblons être un peu

[Text]

have a bit more tolerance for bounced cheques than business people up here may.

I will start by talking about what I find to be an intriguing difference in perception in the U.S. and Canada towards the agreement. Historically, this has been the case. During our period of negotiating that agreement, this was front page news in Canada. Almost every day it was the lead story in every newscast. Certain of the negotiators became instant folk heroes or villains, depending upon which hats they were wearing, whereas on our side of the border it was essentially a big yawn. Very few people were aware of the negotiations, much less cared about them. Even when we completed the agreement and we brought it to Congress for approval and implementation, other than a few special interest groups that felt threatened one way or another by the agreement, it was not very controversial. It passed quite overwhelmingly in both of our houses of Congress. Here you ran a national election on the issue.

There is a real difference of viewpoint on the agreement. That carries forward to today with the disputes that we are talking about and you are reading about in the newspapers. Initially I do not think very many people in the U.S. knew anything about the Honda audit except a few people in Ohio. The lumber issue had a bit more play, but in general U.S.-Canada trade relations or trade disputes, have never made much headway with the U.S. press yet up here it is front page news almost every day. It is constructive that in the last couple of weeks a little bit more tension has begun to be played, especially on the editorial pages of some of the major U.S. newspapers, about the relationship, the free trade agreement and how important it is and how the administration should pay a bit more attention to it and the implications of actions that it takes. Perhaps there is a silver lining in this cloud in that more people are beginning in the United States to pay attention to the importance of the agreement.

With that bit of background, let me talk a bit about a couple of important U.S. perspectives to keep in mind when we look at the free trade agreement and how it is being implemented. First, while Mr. Ritchie and I believe that we did a splendid job in looking out for U.S. and Canadian interests and negotiating what we still consider an historic agreement, it did not resolve every issue under the sun.

The two former trade ministers here know exactly which issues the other side could not touch. So it is not surprising in some ways that we have disputes. It is unfortunate that at least one of the issues, namely the Honda issue, is a direct result of the free trade agreement, but there are many issues out there that we did not touch upon for good political reasons at the time on which, ultimately, we may have some differences of opinion.

[Traduction]

plus tolérants envers les chèques sans fonds que les gens d'affaires canadiens.

Je m'attacherai d'abord à ce qui est, à mon avis, une curieuse différence de perception au Canada et aux États-Unis envers l'accord. On peut dire que le libre-échange était déjà chose faite. Durant notre période de négociations, l'accord faisait les pages frontispices des journaux canadiens. Les bulletins d'information en faisaient leur reportage principal presque tous les jours. Certains négociateurs sont devenus instantanément des héros ou des monstres pour la population, selon leur prise de position, tandis que les Américains regardaient essentiellement le tout en baillant: très peu de gens étaient au courant des négociations et rares étaient ceux qui s'en souciaient même. Une fois qu'il a été conclu, nous avons présenté l'accord au Congrès pour approbation et mise en oeuvre, mais seuls quelques groupes d'intérêts spéciaux qui se sentaient menacés d'une façon ou d'une autre par le libre-échange se sont opposés. L'accord a reçu à grande majorité l'aval de deux chambres... Ici, vous avez fondé des élections nationales sur la question.

Les deux points de vue sur l'accord sont donc diamétralement opposés. Nous nous retrouvons aujourd'hui face aux différends qui nous occupent et dont vous entendez parler dans les journaux. D'emblée, je ne crois pas qu'un très grand nombre de gens aux États-Unis savaient que Honda faisait l'objet d'une vérification, sauf certains en Ohio. La question du bois d'oeuvre a bénéficié, il est vrai, d'une oreille un peu plus attentive, mais les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis en général, ou les différends en matière de commerce n'ont jamais reçu la faveur de la presse américaine, bien que la presse canadienne s'en régale presque chaque jour. Il est encourageant de voir que, depuis quelques semaines, certaines tensions ont commencé à se faire sentir, particulièrement dans les éditoriaux de certains grands journaux américains, à l'égard des relations, de l'Accord de libre-échange et de son importance, sans oublier l'attention que l'administration devrait accorder à l'accord et aux conséquences de ses gestes. Peut-être que toute situation pénible a son côté positif: par exemple, il est encourageant que plus de gens aux États-Unis commencent à porter attention à l'importance de l'accord.

Maintenant que j'ai décrit le contexte, laissez-moi vous présenter certaines importantes perspectives des États-Unis qu'il est important de ne pas oublier lorsqu'on examine l'Accord de libre-échange et son mode d'application. D'abord, si M. Ritchie et moi-même estimons avoir fait un travail splendide et réussi à protéger les intérêts canadiens et américains pour conclure ce que nous considérons toujours comme un accord historique, nous n'avons pu résoudre tous les problèmes.

Les deux anciens ministres du commerce présents ici savent exactement quelles questions l'un ou l'autre côté ne pouvait toucher. Il n'est donc pas surprenant, d'une certaine façon, que nous ayons des différends. Il est malheureux qu'au moins un des problèmes, celui de Honda, soit le résultat direct de l'Accord de libre-échange, mais il reste un bon nombre de questions que nous n'avons pas touchées pour des raisons alors valides sur le plan politique et sur lesquelles nos opinions peuvent diverger.

[Text]

One should not miss the point that there are a lot of good things happening with the agreement. A lot of trade crosses the border. I am sure that millions of dollars worth of trade crosses that border every day without incident. That is part of the success story. If you look at the tariffs between our two countries, we are now in the fourth year of tariff reductions. That translates, on every product traded between the U.S. and Canada save one—that is plywood, which is another issue—to at least a 40 per cent reduction in the tariff rates. In many products a lot more of a reduction is seen. That is important to the business community on both sides of the border. I am sure that trade is expanding because of those tariff cuts.

An indication of how successful that aspect of the agreement is can be seen when you look at the two reviews that have been undertaken by the two governments to consider requests from the private sector to speed up the tariff cuts. In 1989 they agreed to cuts on 400 tariff items covering \$6 billion worth of trade on which the tariffs on those items went to zero immediately instead of waiting for the five to ten years as called for under the agreement. In the 1990 review another 250 items, covering \$2 billion worth of trade, we saw the tariffs speeded up. That is a signal to me that somewhere in the community, on both sides of the border, somebody is benefitting from this agreement and that this is a good news story.

But it is fashionable to talk about the disputes or problems with the FTA. As an American I have to chuckle because every time I pick up a Canadian newspaper or happen to turn on Question Period, or some news show, the FTA seems to be blamed for almost everything except perhaps the weather and maybe the Blue Jays' failure to win the American league championship.

It is important to keep in mind that a lot of our relationship is very strong and very firm. You also need to keep in mind that some of these disputes existed prior to the free trade negotiations, certainly lumber was around, as Mr. Ritchie mentioned, for quite a while and would exist whether or not we had a free trade agreement. But whatever the origin of the disputes that we see today, the FTA provides an orderly process to resolve them. As Mr. Ritchie pointed out, in some instances it has been a useful process. Time will tell whether it is successful for all the issues.

With that I will try to give a U.S. perspective on a couple of the issues that Mr. Ritchie touched upon, as well as beer, which I have a personal interest in as a consumer as well as a consultant.

I will look at Honda first. Mr. Ritchie correctly pointed out that in the free trade agreement we did negotiate a brand new set of origin rules. It never before had been attempted as exhaustive and all encompassing as we included in the agreement. As with any first time new rule, or program, or what have you, there will be a sorting out period. When you read the provision that talks about reasonably allocated costs and it lists some examples of things that should be in and should not be in, I can understand where you will have differences of interpreta-

[Traduction]

Il ne faudrait pas oublier que bien des bonnes choses découlent de l'accord: les échanges commerciaux entre nos pays sont nombreux, et je suis persuadé que des millions de dollars traversent la frontière chaque jour sans incident. Voilà la vraie réussite. Nous en sommes maintenant à la quatrième année des réductions tarifaires, ce qui se traduit par une réduction d'au moins 40 p. 100 sur tous les produits qui font l'objet du commerce entre les États-Unis et le Canada sauf une exception, le contre-plaqué, qui est une toute autre question. La réduction est même beaucoup plus grande pour de nombreux produits. Ces répercussions sont importantes pour le milieu des affaires des deux côtés de la frontière. Je suis sûr que les échanges commerciaux se multiplient en raison des coupures tarifaires.

On peut connaître le degré de réussite de cet aspect de l'accord lorsqu'on se penche sur les deux examens entrepris par les deux gouvernements par suite des demandes émanant du secteur privé en vue d'accélérer les compressions tarifaires. En 1989, les deux États ont convenu d'apporter des réductions sur 400 numéros tarifaires, soit 6 milliards de dollars d'échanges commerciaux, où ces produits ont été exonérés de tout droit immédiatement plutôt que dans cinq ou dix ans, comme le prévoyait l'accord. Dans l'examen de 1990, 250 autres numéros, soit 2 milliards de dollars d'échanges commerciaux, ont vu la coupure tarifaire s'accélérer. Selon moi, ces mesures montrent que certains, des deux côtés de la frontière, bénéficient de l'accord, et il est réconfortant de le savoir.

Il est toutefois bien vu à l'heure actuelle de parler des différends ou des problèmes relatifs à l'ALE. En tant qu'Américain, je souris chaque fois que je lis un journal canadien ou que j'écoute la période de questions ou un bulletin de nouvelles, car on semble jeter le blâme sur l'ALE pour presque tout, sauf peut-être la météo et le fait que les Blue Jays n'ont pu gagner le championnat de la ligue américaine de baseball.

Il est important de ne pas oublier qu'une bonne partie de nos relations sont très fermes et solides. N'oublions pas non plus que certains de ces différends existaient avant les négociations de l'Accord de libre-échange, ce qui est certain du moins pour le bois d'oeuvre, comme M. Ritchie l'a mentionné, depuis assez longtemps, et cette question existerait même s'il n'avait pas l'ALE. Indépendamment de l'origine des différends avec lesquels nous sommes aux prises aujourd'hui, l'accord offre une façon méthodique de les résoudre. Comme l'a souligné M. Ritchie, il s'est révélé utile dans certains cas. Seul le temps nous dira s'il sera aussi positif pour toutes les questions.

Je tenterai maintenant de vous présenter la perspective américaine sur certaines des questions que M. Ritchie a abordées, ainsi que sur la bière, sujet qui suscite un intérêt de ma part, tant à titre de consommateur que de consultant.

D'abord, Honda. Il est vrai, comme M. Ritchie l'a souligné avec justesse, que nous avons négocié tout un ensemble de nouvelles règles d'origine dans l'Accord de libre-échange.

C'était la première fois que des règles aussi exhaustives étaient élaborées. Il était entendu qu'une période d'adaptation était nécessaire, comme c'est le cas pour toute nouvelle règle ou nouveau programme, d'ailleurs. Lorsque vous lisez la disposition sur les coûts raisonnablement affectés et la liste des éléments qui devraient y être intégrés ou non, je peux comprendre

[Text]

tion. But I will be the first to say that the perception of how U.S. customs handled this case leaves a lot to be desired.

As Mr. Ritchie mentioned, there was an unfortunate leak of an internal document. Some congressional hearings were held, which were not particularly polite. Some Michigan congressmen and senators were very rough with the U.S. customs service. It is unfortunate that all that took place. Certainly U.S. customs feels very strongly about the position that they have taken. The Canadian government feels just as strongly on the position that they have taken in interpreting the rules of origin. Whether or not the process smacks of political interference or influence is secondary to the fact that with the free trade agreement we do have Chapter 18, the dispute settlement provisions, to sort this out. It will not be unilaterally decided by the U.S. customs service whether these cars will be allowed to be imported into the U.S., duty free under the free trade agreement. That is important to keep in mind because ultimately whether or not Canada prevails, the process hopefully will be vindicated.

Softwood lumber, unfortunately, has a very lengthy and sordid background. As Mr. Ritchie recalls, we almost did not have our negotiations because of the softwood lumber issue. When we went before the senate Finance Committee for approval to use the so-called fast-track approval process to get the talks launched, the administration was ambushed not just by Democrats but by Republicans on that committee. There was some tough bargaining behind closed doors on what was expected of the administration to get those talks started. While I do not think there were any ironclad promises or commitments made, the message was certainly delivered loud and clear and the administration heard it loud and clear that unless the softwood lumber issue was resolved, we would not get the go ahead for the talks. Even during the negotiations it was never far from our thoughts, even once the memorandum of understanding was negotiated. In fact there was some tough negotiating on language concerning whether or not there would be any reference and how it would be referenced in the free trade agreement, because clearly the U.S. administration was under immense pressure from that special interest group to make clear that there is nothing in the free trade agreement which imperiled what the U.S. industry felt was a hard won victory in their MOU.

There is an article in the agreement, Article 2009, which essentially attempts to leave the message that—I should not paraphrase, I should read it as Mr. Ritchie pulls it out to counter my paraphrasing—from the U.S. side the way it was discussed with our special interest, we felt that the FTA did not in any way tie the administration's hands on enforcing the MOU or the operation of the MOU. That is why, in some regards, I was not surprised when the MOU was terminated that the administration again came under immense pressure from the special interest groups, mostly through the U.S. Senate, and that they crafted what the U.S. administration feels was a fair compromise for U.S. interests, by self-initiating the 301 case and letting it be sorted out through the administrative

[Traduction]

les différentes interprétations. Je serai toutefois le premier à avouer que la façon dont les douanes américaines ont réglé ce dossier laisse beaucoup à désirer.

Comme l'a mentionné M. Ritchie, un document interne a été malheureusement rendu public. Les audiences ont été tenues devant le Congrès, et le ton n'y a pas été particulièrement poli. Certains membres du Congrès et sénateurs du Michigan ont été très durs envers le service des douanes américaines, et toute cette situation est bien malheureuse. Il est certain que les douanes américaines se cantonnent très fermement dans leurs positions. Le gouvernement canadien adopte la même attitude face à son interprétation des règles d'origine. Que le processus ait fait l'objet d'une ingérence ou d'une influence de la part des entités politiques est secondaire, parce que l'accord de libre-échange contient des dispositions sur le règlement des différends, soit le chapitre 18. Il ne revient pas unilatéralement au service des douanes américaine de décider si ces automobiles peuvent être importées en franchise de douane aux États-Unis selon l'accord. Il ne faut pas oublier ce fait, car peu importe si le Canada obtient gain de cause, le bien-fondé du processus sera, nous l'espérons, confirmé.

Le contexte entourant le bois d'oeuvre résineux est malheureusement très long et sordide: comme M. Ritchie s'en souvient, nous avons presque mis un terme à nos négociations à cause du bois d'oeuvre résineux. Lorsque nous avons comparu devant le comité des finances du Sénat pour que les membres approuvent le recours à ce qu'on appelait le processus accéléré d'approbation en vue d'entamer les pourparlers, l'administration a été assaillie tant par les Démocrates que par les Républicains du comité. Des transactions serrées ont eu lieu en coulisses pour déterminer ce qu'on attendait de l'administration et permettre le début des négociations. Même si je ne pense pas qu'il y ait eu ni promesse ni engagement ferme, le message a été certainement transmis avec force et clarté, et l'administration a su hors de toute doute que nous ne pourrions obtenir le feu vert à moins que la question du bois d'oeuvre ne soit résolue. Nous avions cette question à l'esprit, même une fois que le protocole d'entente a été conclu. De fait, nous avons négocié serré pour déterminer s'il y avait ou non une référence et la façon dont elle serait rédigée, le cas échéant, dans l'accord, parce qu'il était clair que l'administration Bush faisait l'objet de pressions intenses de la part de ce groupe d'intérêt spécial pour faire en sorte que rien dans L'ALE ne mette en péril ce que l'industrie américaine voyait comme une victoire dûment gagnée dans leur protocole.

L'article 2009 de l'accord tente essentiellement—je ne devrais pas paraphraser, je devrais le lire, puisque M. Ritchie vient d'en sortir un exemplaire pour me réfuter—du point de vue des Américains, et de la façon dont nous avons discuté avec notre intérêt spécial, nous estimions que l'ALE ne liait en aucune manière les mains de l'administration, qui n'était pas tenue d'appliquer le protocole ni de le mettre en oeuvre. C'est pourquoi je n'ai pas été surpris, d'une certaine manière, qu'une fois le protocole arrivé à échéance, l'administration subisse encore les pressions des groupes d'intérêts spéciaux, surtout par l'entremise du Sénat américain, et qu'ils aient rédigé ce que l'administration américaine estime être un compromis équitable pour les intérêts du pays, soit en prenant l'initiative

[Text]

procedures of the U.S. Commerce Department and the U.S. International Trade Commission.

I appreciate those who believe that the administration should have taken the high road and not self-initiated in the first instance and force the industry to file its own petition, as it had done in 1983 and 1986. But it was the political call of the administration, that to head off something that could have been much worse, they had to give a sign to the U.S. industry that they were not necessarily abandoning them and therefore they self-initiated section 301. Whether or not that is against international obligations of the U.S. we will find out through the GATT. The wonderful spirit of the agreement certainly has been tarnished. Mr. Ritchie knows that I feel strongly that there is no such thing as a spirit, though, but I acknowledge that it is an awkward situation. But again—and Mr. Ritchie alluded to this—we at least now, with this case, have the ability to sort out the issue between us once and for all under Chapter 19 of the free trade agreement. While perhaps that process takes longer than some people would like, it is certainly much more expedited than what existed prior to the free trade agreement. As Mr. Ritchie indicated, a law suit through the courts could take years and make a lot of lawyers rich—not that they are not making a lot of money now through the current case.

Senator Barootes: Did you say Chapter 18 or 19?

Mr. Merkin: Chapter 19 on the lumber case. Ultimately there will be an impartial, fair review of the decision on whether or not the U.S. Commerce Department and the U.S. International Trade Commission acted properly within U.S. law. As we have seen, the panels are not against ruling against the U.S. in these cases, as happened on pork. Mr. Ritchie did note correctly that in pork, it was disappointing to many Canadians that the administration invoked the extraordinary challenge procedures under Chapter 19.

As an outsider I could share in those concerns. But there is a silver lining in the cloud, and that is that the administration was found to be wanting in referring this to the extraordinary challenge panel. It was rejected out of hand—very strongly rejected—and that makes it clear in the future that either U.S. or Canadian officials will have to think carefully before referring future cases to what is supposed to be that extraordinary step of the extraordinary challenge. In the end, while it took longer and was probably a bit more expensive for the industries involved, Canada won a major victory not just on the initial review by the panels, but also on the fact that the extraordinary panel came down hard on that decision.

Beer is an interesting issue. I would be less than candid if I did not identify that I do advise the Canadian Brewers' Association on this issue. So you may hear one viewpoint of this

[Traduction]

de contester en invoquant l'article 301 et en laissant entrer en jeu les procédures administratives du ministère américain du commerce et de l'International Trade Commission.

Je sais que, d'après certains, l'administration aurait dû emprunter la voie la plus facile et la plus certaine, c'est-à-dire ne pas prendre de mesures et forcer l'industrie à présenter sa propre requête, comme elle l'avait fait en 1983 et en 1986. Toutefois, il s'agissait d'un geste politique de la part de l'administration, qui a voulu désamorcer une situation qui aurait pu être bien pire: elle devait signaler à l'industrie américaine qu'elle ne l'abandonnait pas, ce qui explique les poursuites intentées en vertu de l'article 301. Que cette mesure soit ou non incompatible avec les obligations internationales aux États-Unis, nous le saurons par l'entremise du GATT. L'esprit de collaboration qui animait les signataires de l'accord a certainement été bafoué. M. Ritchie sait bien que, selon moi, on ne peut croire à un esprit, mais je reconnais que la situation est bizarre. Encore une fois, M. Ritchie y a fait allusion, nous avons, du moins maintenant avec ce dossier, la capacité de mettre de l'ordre sur cette question entre nos deux pays, une fois pour toute, grâce au chapitre 19 de l'Accord de libre-échange.

Certains voudraient accélérer ce processus, mais il est certainement déjà plus rapide que ce qui existait avant l'ALE. Comme l'a indiqué M. Ritchie, une poursuite devant les tribunaux pourrait prendre des années, avec le seul résultat d'enrichir les avocats—ce qui ne veut pas dire que ce ne soit pas le cas en l'occurrence.

Le sénateur Barootes: Avez-vous dit le chapitre 18 ou 19?

M. Merkin: Le chapitre 19 sur le bois d'oeuvre. Il finira par y avoir un examen équitable et impartial de la décision relative au respect des lois américaines par le ministère américain du commerce et de l'International Trade Commission. Comme nous l'avons vu, les groupes spéciaux ne sont pas contre le fait de prendre une décision contre les Américains dans ces cas-là, comme on l'a vu dans l'affaire du porc. M. Ritchie a remarqué à juste titre que, dans le cas du porc, bon nombre de Canadiens ont été déçus que l'administration invoque la procédure de contestation extraordinaire prévue au chapitre 19.

En tant que tiers, je pourrais partager ces préoccupations. Toutefois, il y a toujours une lumière au bout du tunnel et c'est qu'on a jugé que l'administration avait eu tort de recourir à la procédure de contestation extraordinaire. La décision a été rejetée d'emblée—très fortement rejetée—et toute cette histoire indique clairement qu'à l'avenir, les représentants américains, tout comme les représentants canadiens, devront réfléchir sérieusement avant de recourir à ce qui est censé être une étape extraordinaire. Au bout du compte, bien qu'une telle mesure prenne plus de temps et qu'elle a coûté probablement un peu plus cher aux industries concernées, le Canada a remporté une grande victoire, pas seulement sur le premier examen effectué par les groupes spéciaux, mais aussi sur le fait que le groupe spécial extraordinaire a fortement critiqué cette décision.

La bière est un sujet intéressant. Je serais peu honnête si je ne précisais pas que je conseille la Canadian Brewers' Association sur cette question. Vous entendrez donc peut-être un point

[Text]

issue. But it is the next big issue coming down the pipeline. We have two cases outstanding. Canada has been found by the GATT to be inconsistent with a number of its principles in the way the provinces legislate and regulate the marketing of beer. The U.S. has recently been found to be also in violation, both at the federal and state level, on a number of tax and other regulatory measures affecting the marketing of beer and wine in the U.S.. The U.S. pursued its case under our wonderful section 301. There is a deadline sitting out there of April 10, by which the U.S. has said that Canada has to satisfactorily respond to U.S. concerns or there will be a substantial increase in tariffs on Canadian beer coming into the U.S.

Canada was given by the GATT panel until the end of March to indicate how it would comply with the report. It is my understanding that the government up here is prepared to meet that deadline. They will be meeting with the provinces on Thursday and perhaps Friday. They will be tabling the proposal at the end of the month. It is my hope that the proposal coming forward from the Canadian government will be comprehensive, reasonable and will address all issues raised by the panel report.

Whether or not the U.S. is totally satisfied by that proposal remains to be seen. The U.S. historically uses section 301 to negotiate with its trading partners improvements in proposals coming out of this government to deal with the offending action, so I am sure that we will enter a period of negotiations. But I firmly believe that one of the benefits coming out of all the current visibility given to the disputes between the two countries is that there will be much more high level attention given to the next issue coming down the pipeline, which in this case is beer. I hope very strongly that we will find a way to resolve that issue, short of another confrontation.

In summary, I firmly believe that over the long term the two countries will find it much easier and more efficient in trading between each other because of the free trade agreement. I would be the first to acknowledge that in the short run, we are going through growing pains that would be associated with any significant change in the way we operate. We cannot ignore that there will always be political pressures and constraints affecting both governments, not just the U.S. government. However, I believe that the free trade agreement, through both Chapters 18 and 19, lays out a fair, unbiased, definitive process to resolve those disputes which will be unavoidable. If nothing else—and I do not think it is the only thing that is important in the agreement—was contained in the agreement to trumpet the fact that we have these ways of resolving our disputes makes the agreement something worth retaining and pursuing with other countries.

With that I would be prepared, with Mr. Ritchie, to field whatever questions you may have.

[Traduction]

de vue là-dessus. Mais c'est la toute prochaine grande question. Le GATT a trouvé que le Canada ne respectait pas certains de ses principes à cause de la façon dont les provinces légifèrent la mise en marché de la bière. Dernièrement, on a trouvé aussi que les États-Unis transgressaient certains principes, tant à l'échelle fédérale qu'à l'échelle des États, concernant un certain nombre de taxes et autres mesures réglementaires touchant la mise en marché de la bière et du vin aux États-Unis. Les États-Unis ont intenté des poursuites en vertu de notre merveilleux article 301. Il y a là une échéance, celle du 10 avril, date à laquelle les États-Unis ont dit que le Canada devait répondre de façon satisfaisante aux préoccupations américaines, sinon il y aurait une augmentation assez importante des tarifs visant la bière canadienne importée aux États-Unis.

Le groupe spécial du GATT a donné au Canada jusqu'à la fin mars pour indiquer comment il s'y prendra pour se conformer au rapport. D'après moi, le gouvernement est prêt à respecter l'échéance. Il se réunira jeudi avec les gouvernements provinciaux, et peut-être vendredi. Ils présenteront la proposition à la fin du mois. J'espère bien que la proposition du gouvernement canadien sera exhaustive et raisonnable et qu'elle réglera toutes les questions soulevées par le rapport du groupe spécial.

Il reste à voir si les Américains seront entièrement satisfaits par cette proposition. Historiquement, les États-Unis ont toujours fait appel à l'article 301 pour négocier avec leurs partenaires commerciaux sur les améliorations à apporter dans les propositions émises par le gouvernement concerné pour régler les problèmes de non-respect; je suis donc sûr que nous allons entrer dans une période de négociation. Je pense sincèrement toutefois qu'un avantage découlera de toute la visibilité qu'on donne actuellement aux différends entre les deux pays: dorénavant, on accordera beaucoup plus d'attention à la prochaine question qui est maintenant imminente, soit le cas de la bière. J'espère fortement que nous trouverons une façon de résoudre cette question sans autre confrontation.

Pour résumer, je pense sincèrement qu'à long terme les deux pays trouveront, grâce à l'accord de libre-échange, leurs échanges commerciaux beaucoup plus faciles et plus efficace. Je serai le premier à reconnaître qu'à court terme nous traverserons des moments de plus en plus difficiles à l'égard de tout changement important dans notre façon de fonctionner. Nous ne pouvons ignorer qu'il y aura toujours des pressions et des contraintes d'ordre politique qui atteindront les deux gouvernements, pas seulement le gouvernement américain. Toutefois, je crois que l'accord de libre-échange, grâce aux chapitres 18 et 19, énonce clairement qu'un processus juste et raisonnable visant à régler ces différends sera inévitable. Si rien d'autre—et je ne pense pas que c'est la seule chose qui soit importante dans l'accord—ne se trouvait dans l'accord pour clarifier que nous disposons de ces moyens pour résoudre nos différends, au moins, nous avons signé une entente valable qui mérite d'être retenue et conclue avec d'autres pays.

Maintenant, je serais prêt, avec M. Ritchie, à répondre à toute question que vous vous poseriez.

[Text]

The Chairman: We certainly appreciate your presence and your statement.

Senator Carney: I do not necessarily want to go first. Have none of my colleagues indicated anything?

The Chairman: I will call on you first, senator.

Senator Carney: I will go ahead. I have questions for both witnesses.

First, I should like to say how pleased I am to see both of you, even though you remind me of a lot of stressful, trauma-filled days. It is timely that we talk to you at this time.

I want to ask Mr. Merkin a question about the overall process. You have stressed how you hope that the process we have put in place will work. The problem is that in the Canadian perception, the Americans always change the rules of the game if they lose. In softwood lumber that was true; in the case of Honda; and accepting your discussion about interpreting the rules of origin, in the case of Honda it looks clearly like they have changed the rules of the game. In the case of pork, we know they tried to change the rules of the game because they went to the extraordinary committee, which was never designed for that purpose.

When you say that you put your faith in the process—which was exactly what Joe Clark said about the 1986 softwood lumber issue—how can Canadians take any comfort in the process if history shows that if the Americans do not like the process, they will invent another one? That is essential to the future of our trading relationship.

Mr. Merkin: That is obviously an excellent question and one that I am not particularly comfortable in having to answer. Let me take the three issues.

It was disappointing that the extraordinary challenge was invoked on pork, but ultimately the decision or the result was favourable to Canada. On that particular case, despite the efforts of the U.S. to use every possible angle under the agreement to placate a special interest, in this case the pork industry, they failed. As far as I am aware there is nothing else out there threatening exports from Canada of that product.

Concerning Honda, the unfortunate appearance left was that there was political interference in that process. But I would point out two things. First, the memo that was leaked last summer had the same conclusion that came out this year, namely, that Honda would not make it. Clearly at the technical level, somebody had questioned whether or not Honda would meet the 50 per cent test before the issue was noted publicly, before congressional hearings were held and any other influence that may have come to bear on that process. That process has just started as it affects Honda.

This is a brand new system with a very exhaustive set of rules. It is particularly unique in that for 20 years plus, under the Auto Pact, there was trade going back—in fact, billions of dollars worth of trade in automotive products and I would

[Traduction]

Le président: Nous apprécions votre présence et votre déclaration.

Le sénateur Carney: Je ne veux pas nécessairement parler en premier. Un de mes collègues a-t-il mentionné quelque chose?

Le président: Je ferai tout d'abord appel à vous, M. le sénateur.

Le sénateur Carney: Je commence donc. J'ai une question pour les deux témoins.

Tout d'abord, je devrais dire que je suis très heureux de vous voir, même si vous me rappelez des journées remplies de tensions et de moments traumatisants. Cela tombe bien que nous nous parlions maintenant.

J'aimerais poser à M. Merkin une question sur le processus dans son ensemble. Vous avez insisté sur le processus, et à quel point vous espérez qu'il marchera. Le problème selon les Canadiens, c'est que les Américains changent toujours les règles du jeu lorsqu'ils perdent. C'était vrai dans le cas du bois d'œuvre résineux, et c'était vrai aussi pour Honda; et en admettant vos commentaires sur l'interprétation des règles d'origine, dans le cas de Honda, il apparaît clairement qu'ils ont changé les règles du jeu. En ce qui concerne le porc, nous savons qu'ils ont essayé de changer les règles, parce qu'ils ont fait appel à un comité extraordinaire qui n'a jamais été conçu à cette fin.

Lorsque vous déclarez que vous avez foi dans le processus—ce qui est exactement ce qu'affirmait Joe Clark en 1986 sur la question du bois d'œuvre résineux—comment les Canadiens peuvent-ils se sentir à l'aise avec ce processus si les événements montrent que lorsque les Américains ne l'aiment pas, ils en inventent un autre? Ce point est essentiel pour l'avenir de nos relations commerciales.

M. Merkin: De toute évidence, c'est une excellente question, et je ne me sens pas particulièrement à l'aise pour y répondre. Permettez-moi d'aborder les trois points.

Il a été décevant de voir que les États-Unis recouraient à la contestation extraordinaire dans le cas du porc, mais en fin de compte le dossier s'est réglé en faveur du Canada. Donc, pour ce cas, malgré les efforts des Américains pour trouver tous les moyens possibles dans l'accord d'atténuer l'influence d'un groupe d'intérêt—l'industrie du porc—they ont échoué. Autant que je le sache, il n'y a rien d'autre qui menace l'exportation canadienne de ce produit.

Dans l'affaire de Honda, on a malheureusement laissé croire qu'il y avait eu une intervention politique dans le processus. Je soulignerais deux choses: tout d'abord, le document qui a été divulgué l'été dernier tirait les mêmes conclusions que celui de cette année, c'est-à-dire qu'Honda n'y arriverait pas. Manifestement, sur le plan technique, quelqu'un a demandé si Honda répondrait au critère des 50 p. 100 avant que l'affaire ne soit portée à l'attention du public, avant que des audiences devant le Congrès américain ne soient tenues, et avant toute autre intervention. Le processus ne faisait que commencer avec l'affaire Honda.

Il s'agit d'un système très nouveau doté de règles extrêmement très détaillées. De fait, il est particulièrement unique, puisqu'en plus de 20 ans, en vertu du Pacte de l'automobile, il y avait des échanges commerciaux pendant tout ce temps—de

[Text]

doubt that it was ever audited. We had a rule of origin that was a weak rule of origin. I do not think the customs service in the U.S. or revenue up here audited anything. But with the new rules one of the things that was demanded by Congress, because they were unhappy with my negotiating of that particular provision because it was only a 50 per cent test, was that there would have to be thorough audits. While perceptions are unfortunate in this case—and rightly so because of the way the case was handled—I am not convinced that it is a blatant attempt to circumvent the system. The process will win out because it is now before Chapter 18 consultations.

There is another unrelated issue that affects CAMI's operation on interest expense and whether or not that can be counted. That is already before a panel. So, these things will be sorted out, I think in a fairly reasonable timeframe.

Lumber has a lot of baggage. You, of all people, know about some of that baggage. I am not a technician in U.S. counter-vail law. It was pointed out to me that between the 1983 and 1986 case, there was a court decision on Carbon Black, which was the basis on which the Commerce Department made a different finding in 1986 from 1983. I am not competent to comment on whether it was legally justified or not.

However, there was an explanation for the way that process has developed. In 1986 we did not have the prospect of a Chapter 19 review. You were at the mercy of the U.S. administrative process, with perhaps a court case years down the road. I am sure that at the time the industry felt that getting a resolution to that case through an MOU was the best route to go.

I firmly believe the process will sort this out. I cannot defend every date-line in the lumber case; but I think the important thing with this decision is that we have now started down the road to sort this out.

I want to lay out a public warning because I am disturbed by reports that I have heard that some of the special interest groups in the United States are arguing that lumber falls outside Chapter 19. I feel very strongly that if the U.S. administration succumbs to that pressure, then that does not bode well for the agreement. I do not think that was the intention of the negotiators. They have not taken that position. I am not aware of the administration being sympathetic to that viewpoint, but I have heard that viewpoint on behalf of some in the U.S. I would flag that because that would be changing the rules after the agreement is done.

Senator Carney: It would be interesting if that were the case because it could be argued that the softwood lumber issue led to the birth of the free trade agreement. I agree with you when you say that any attempt to circumvent the free trade agreement by saying that the lumber issue is outside it, would be the death of the free trade agreement.

[Traduction]

fait, des milliards de dollars se retrouvent dans les produits de l'automobile—je doute qu'il y ait jamais eu de vérification à ce sujet. Notre règle d'origine était en réalité faible. Je doute que les services des douanes américaines ou que le fisc ici aient vérifié quoique ce soit. Mais avec les nouvelles règles, une des choses qui a été demandée par les membres du Congrès, qui étaient mécontents de mes négociations sur ce point en particulier, soit du critère de 50 p. 100 seulement, est qu'on procéderait à des vérifications approfondies. Malgré les malheureuses interprétations de cette affaire—et justement à cause de la façon dont l'affaire a été traitée—je ne suis pas convaincu qu'il s'agit là d'un cas flagrant de détournement du système. Le processus en sortira gagnant, car il fait maintenant l'objet de consultations en vertu du chapitre 18.

Il y a une autre question en ce qui a trait aux frais d'intérêt de CAMI: faut-il en tenir compte? La question a déjà été soumise à un groupe spécial. Les choses vont donc se régler, je crois, dans un délai assez raisonnable.

Dans le cas du bois d'oeuvre, les antécédents sont importants. Vous en êtes certainement conscients. Je ne suis pas un spécialiste du droit américain en matière de compensation. On m'a souligné qu'entre 1983 et 1986, les tribunaux en sont arrivés à une décision dans l'affaire Carbon Black, que le ministère du commerce a invoqué pour tirer, en 1986, une conclusion différente de celle de 1983. Je n'ai pas les compétences nécessaires pour dire si c'était justifié ou non sur le plan juridique.

Par contre, l'évolution du processus s'explique. En 1986, il n'y avait pas la possibilité d'un examen en vertu du chapitre 19. On était à la merci, du processus administratif américain, et l'affaire pouvait se retrouver devant les tribunaux bien des années plus tard. Je suis sûr qu'à ce moment-là, l'industrie croyait que l'idée de régler le problème en établissant un protocole d'entente était la meilleure option possible.

Je suis convaincu que le processus permettra de régler les choses. Je ne peux pas défendre toutes les décisions prises dans le dossier du bois d'oeuvre, mais l'idée importante, à mon avis, c'est que nous avons choisi la voie qui mène à la résolution du conflit.

Je veux faire une mise en garde publique: je m'inquiète du fait que, récemment, certains groupes d'intérêts particuliers aux États-Unis essaient d'avancer que le bois d'oeuvre n'est pas visé par le chapitre 19. Je crois vraiment que si l'administration américaine succombe, ce ne sera pas de bon augure pour l'accord. À mon avis, ce n'était pas l'intention des négociateurs. Ils n'ont pas pris cette position. À ma connaissance, l'administration n'est pas en faveur d'une telle chose, mais certains groupes m'ont fait connaître ce point de vue aux États-Unis. Je surveillerais le dossier: ce serait de changer les règles après l'adoption de l'accord.

Le sénateur Carney: Si c'est le cas, c'est un fait intéressant. On peut avancer que c'est la question du bois d'oeuvre résineux qui a mené à la création de l'accord de libre-échange. Je suis d'accord avec vous quand vous dites que toute tentative de contourner l'accord de libre-échange en affirmant que la question du bois d'oeuvre y échappe signifierait la mort de l'accord.

[Text]

There are many questions I would like to ask, but I know that my colleagues want to pursue this issue with you. However, I want to ask a question of Gordon Ritchie, who remembers the political aspects of softwood lumber. I have said on the record before that in softwood lumber we were told that we would lose it for political reasons, and that it had very little to do with the process; it had to do with the politics.

I want to ask Gordon Ritchie this question. Why are you so negative on NAFTA? I understand you have reservations about the NAFTA negotiations. I am sure you could take two hours to tell us your reservations, or the pros and cons as you see them. Does it involve the rules of origin issue that Mr. Merkin has discussed?

Mr. Ritchie: First, my attitude toward NAFTA is conditioned by the view that it is not a very big deal, that the amount of trade involved as far as Canada is concerned is trivial, and the export volume is shrinking. Therefore, I see very little to be gained. I would be concerned if the result of NAFTA were in any way to weaken or vitiate the existing FTA.

However, the cases that you are discussing today do, I think in a very difficult way, put out two substantial new markers for the NAFTA negotiations. One is that, clearly, we will have to have some kind of binding mechanism for arbitrating disputes over Customs interpretations. It is not clear to me—and Mr. Merkin sounded more assured than I would—that the Chapter 18 process will provide that kind of binding assurance, unless both parties respect the spirit of the agreement and do, indeed, respect the decision. But there is no formal requirement that U.S. Customs be bound by a decision of a Chapter 18 panel on the Honda case.

A second marker clearly has to do with the way the softwood lumber case has been handled. That means at a minimum, Canada could not countenance any weakening or diluting of the dispute settlement process that we now have in position for countervailing duty and anti-dumping duty.

If any of the scenarios that you and Mr. Merkin were discussing a moment ago, Senator Carney, come to pass, then that would raise the question as to why we would be making a deal, a contract, with a country that had not been prepared to abide by the existing contract.

My reservations about NAFTA are wholly related to the impact on the Canada-U.S. relationship rather than on anything to do with Mexico.

Senator Carney: Could I ask one more question, Mr. Chairman?

The Chairman: I have a list of names of others who wish to ask questions.

Senator Carney: I will pass to my colleagues, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Grafstein.

[Traduction]

Il y a beaucoup de questions que j'aimerais poser, mais je sais que mes collègues veulent continuer à approfondir ce sujet avec vous. Par contre, je veux poser une question à Gordon Ritchie, qui connaît bien les aspects politiques de la question du bois d'oeuvre résineux. On nous a dit—je l'ai déjà dit en comité auparavant—que la politique allait être notre perte dans ce dossier du bois d'oeuvre et que le processus avait très peu de choses à voir dans la question; c'était de la politique.

Je veux poser la question suivante à Gordon Ritchie: Pourquoi êtes-vous si défavorable à l'accord nord-américain? Je sais que vous avez des réserves à propos des négociations. Je suis sûr que vous pourriez nous en parler pendant quelques heures, nous en révéler le pour et le contre, de votre point de vue. La question de la règle d'origine était-elle l'enjeu, comme M. Merkin en a parlé?

M. Ritchie: Premièrement, mon attitude face à l'accord nord-américain est conditionnée par le point de vue suivant: ce n'est pas un accord de grande importance, l'ampleur des échanges en jeu pour le Canada est insignifiant, et le volume des exportations est à la baisse. Il y a donc très peu d'avantages à en tirer, selon moi. Je serais inquiet si le résultat allait affaiblir l'actuel accord de libre-échange ou y nuire.

Par contre, les dossiers dont vous parlez aujourd'hui, dans un contexte assez difficile à mon avis, font ressortir deux nouveaux indicateurs importants pour les négociations relatives à l'accord nord-américain. Premièrement, il faudra sans doute un mécanisme exécutoire quelconque pour régler les différends à propos des interprétations des fonctionnaires des douanes. Je ne suis pas si sûr—et M. Merkin paraissait beaucoup plus rassuré que je ne le serais—que le processus prévu au chapitre 18 constitue un mécanisme exécutoire, à moins que les deux parties ne respectent l'esprit de l'accord et, aussi, les décisions. Par contre, les douanes américaines ne sont aucunement liées par une décision prise par application du chapitre 18, dans l'affaire Honda par exemple.

Deuxième indicateur: le traitement du dossier du bois d'oeuvre résineux. Cela veut dire, au moins, que le Canada ne pourrait consentir à une dilution quelconque du processus de règlement de différends qui est actuellement en place pour le cas des droits compensatoires et antidumping.

Si jamais un des scénarios dont vous parliez avec M. Merkin il y a quelques instants, Sénateur Carney, s'avérait, il faudrait alors se demander pourquoi nous essayons de conclure une entente, un contrat avec un pays qui n'est pas prêt à respecter le contrat existant.

Mes réserves face à l'accord nord-américain sont directement liées aux conséquences des rapports canado-américains. Elles n'ont rien à voir avec le Mexique.

Le sénateur Carney: Est-ce que je pourrais poser une autre question, monsieur le président?

Le président: J'ai une liste de noms de personnes qui veulent poser des questions.

Le sénateur Carney: Je vais donc céder la parole à mes collègues, monsieur le président.

Le président: Sénateur Grafstein.

[Text]

Senator Grafstein: I am confused by press reports and your comments today about the source of the complaints that have been instigated in the United States as a result of the Honda issue, the pork issue and others. My first question to you is this. Who is causing the problem?

When I listen to Mr. Ritchie the problem appears to be the administration. I take that to mean the executive of the United States.

When I read Mr. Gotlieb, he says it is the system, the special interests.

When I listen to the Prime Minister, he changes his mind from day to day. In Canada, it is perhaps the President, but most likely low-level politics. When he goes to New York it is a different question again.

As the two experts, where is the source of the problem? Is it at the executive level responding to the election year in the United States?

Mr. Merkin: I will defend our system—

Senator Grafstein: Which system?

Mr. Merkin: . . . or try to explain it. Both cases have been influenced by special interest groups that are looking to protect something in the U.S. It should not have ever come up in the Honda situation. It is not unusual in the lumber situation.

Let me clarify that. Lumber is not unlike probably dozens of other products in both countries where there is an affected U.S. or Canadian interest. I realize there is some uniqueness about how this latest case came about. But, certainly, the 1983 and 1986 cases on lumber were initiated by an industry which felt it was being harmed. In the U.S. system, it is not just a question of filing a case with the Congress Department and the International Trade Commission. The affected parties marshal their friends in the U.S. Congress to put pressure on the administration in an effort to get a more sympathetic hearing.

It is not supposed to work that way. That is not how our law was designed. It is not how it is supposed to be administered. I have no insight into whether or not there really is any political interference in the process. Getting Congress actively and publicly involved certainly gives that appearance.

The latest lumber case was initiated as a result of pressure from the special interest group—in this case the U.S. softwood lumber industry—through their congressional protectors, which put pressure on the administration to self-initiate the case. I do not for a minute believe that the decision was made by the President. I do not think this kind of thing comes across his desk.

Certainly, the preliminary decision which came out of Commerce recently was strictly a technical process through the Commerce Department at a low level, a mid level, or whatever you want to call it. Did the Commerce Secretary review the decision before it came out? I do not know. I do not know how

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: J'arrive mal à comprendre les choses, entre les reportages de la presse et les observations que vous avez faites aujourd'hui pour ce qui est de l'origine des plaintes portées aux États-Unis—dans l'affaire Honda et pour la question du porc, entre autres. Ma première question est la suivante: qui est à l'origine du problème?

À écouter parler M. Ritchie, le problème semble être l'administration. J'imagine que cela veut dire l'exécutif des États-Unis.

À lire les propos de M. Gotlieb, je vois que ce serait le système, les intérêts spéciaux.

À écouter le premier ministre, je vois qu'il change d'idée d'un jour à l'autre. Au Canada, c'est peut-être le président, mais c'est probablement de la politiaillerie. Quand le premier ministre va à New York, c'est tout autre chose encore une fois.

Comme les deux experts—où est la source du problème? Est-ce que c'est l'exécutif, qui pense aux élections prévues cette année aux États-Unis?

M. Merkin: Je vais défendre notre système—

Le sénateur Grafstein: Quel système?

M. Merkin: . . . ou essayer de l'expliquer. Dans les deux cas, il y a eu l'influence de groupes d'intérêts spéciaux qui cherchent à protéger quelque chose aux États-Unis. Cela n'aurait jamais dû se produire dans le cas de Honda. Ce n'est pas inhabituel pour le cas du bois d'oeuvre.

Permettez-moi de tirer les choses au clair. Le bois d'oeuvre ressemble probablement à des douzaines d'autres produits qui suscitent dans les deux pays des positions intéressées. J'admets que la façon dont ce dernier cas s'est présenté a quelque chose de particulier. Par contre, en 1983 et en 1986, c'est une industrie qui se croyait attaquée qui a porté plainte dans le dossier du bois d'oeuvre. Aux États-Unis, il ne s'agit pas uniquement de porter plainte au Congrès et à la Commission du commerce international. Les parties touchées ont incité leurs amis au Congrès américain à faire pression sur l'administration pour obtenir une décision plus favorable.

Les choses ne sont pas censées fonctionner de cette façon. Ce n'est pas de cette façon que nos lois ont été conçues. Ce n'est pas de cette façon qu'elles sont censées être appliquées. Je n'ai pas un point de vue privilégié qui me permettrait de voir s'il y a vraiment de l'ingérence politique dans le processus. La présence active et publique du Congrès en donne certainement l'impression.

Le dernier volet du dossier du bois d'oeuvre, encore une fois, a été le résultat de pressions exercées par un groupe d'intérêt spécial—l'industrie du bois d'oeuvre résineux aux États-Unis—par l'entremise de leurs défenseurs au Congrès, qui ont fait pression sur l'administration pour qu'elle porte plainte d'elle-même. Je ne crois pas un instant que ce soit le président qui ait pris la décision. Je ne crois pas que ce genre de dossier se retrouve sur son bureau.

À coup sûr, la décision provisoire prise par le ministère du commerce récemment portait sur une question strictement technique réglée à un palier inférieur, ou encore à un palier intermédiaire, si vous le voulez bien. Le secrétaire a-t-il examiné la décision avant qu'elle ne soit divulguée? Je ne le sais

[Text]

the process works in Commerce because I did not work in this area over at Commerce.

The process is pressure from a special interest group and intensified through Congress. As you know, under our constitutional system Congress has ultimate responsibility for international trade. The handling of trade policy is just delegated to the administration, the executive.

Honda should never have had political interference. There was a clear commitment by the administration, the executive, when we received congressional approval and implementation of the free trade agreement, to conduct very tough audits. This was at the request of a special interest, the auto parts lobby and the auto workers, through their friends in Congress, mostly the Michigan delegation. Once the details of the audit was leaked, pressure was placed by Congress on the U.S. Customs Service—not on the White House or the Treasury Department initially. However, I am sure the Treasury Department was involved in reviewing the decision of U.S. Customs.

In both cases, ultimately, the decisions were made by the executive branch. There was certainly an appearance of pressure through Congress and special interest groups. I do not believe that the White House was personally involved in either decision because they were looked upon as technical decisions, not political ones, when they were actually released.

Mr. Ritchie: Could I perhaps add to that? Mr. Merkin's last sentence is very interesting. He said the technical versus political decisions. That is a very comfortable myth behind which Americans like to hide. It is a myth that still has considerable currency. Even as recently as 1986 in this country, the Secretary of State said in the House of Commons that he did not wish to interfere in a quasi-judicial process. I do not think any Canadian or observer of what has happened in the United States over the last five or six years, would remotely use that term to describe the way the American process now works. I will not dignify it by using the term system.

It is quite clear that the American trade law regime, which was established initially, arguably to meet some legitimate requirements about ensuring fair trade into the world's largest national market, has now become completely subverted by the political process. If you were highly expert in the facts of either of these two industries, and in the law governing either of these two industries, and in the economics governing either of these two industries, you could not arrive at the conclusion that was arrived at by the Customs Department in one case and the Commerce Department and ITC in the other.

If, on the other hand, you knew that after a very unfortunate visit to Japan it was necessary for the U.S. administration to be seen to bash a Japanese company, then you would conclude that the Customs Department might find just under 50 per cent in the next audit it did of a Japanese-owned company. If

[Traduction]

pas. Je ne sais pas comment les choses fonctionnent au ministère du Commerce parce que ce n'est pas de ce domaine que je m'occupe au ministère.

Ce sont des groupes d'intérêts spéciaux qui ont exercé des pressions. Les choses se sont intensifiées au Congrès. Comme vous le savez, c'est le Congrès qui a la responsabilité du commerce international dans notre régime constitutionnel. L'administration de la politique dans le domaine est tout simplement déléguée au gouvernement, à l'exécutif.

Honda n'aurait jamais dû être victime d'ingérence politique. L'administration—l'exécutif s'était clairement engagé, quand le Congrès a décidé d'approuver et d'appliquer l'accord de libre-échange, à faire des vérifications très rigoureuses. C'était à la demande, encore une fois, d'intérêts particuliers, soit le lobby des pièces de l'automobile et les travailleurs de l'automobile, par l'entremise de leurs amis au Congrès, surtout la délégation du Michigan. Quand il y a eu la fuite de renseignements sur le déroulement de la vérification, le Congrès a fait pression sur le service des douanes—et non pas sur la Maison Blanche, ni sur le Trésor au début. Par contre, je suis sûr que le Trésor a participé à l'examen de la décision prise par les douanes américaines.

C'est l'exécutif qui, dans les deux cas, a pris la décision au bout du compte. On a certainement l'impression que le Congrès et des groupes d'intérêts spéciaux ont exercé des pressions. Je ne crois pas que la Maison Blanche soit intervenue dans l'une ou l'autre des décisions: au moment où elles ont été rendues publiques, elles étaient envisagées comme des décisions techniques et non politiques.

M. Ritchie: Me permettez-vous d'ajouter une observation? La dernière phrase de M. Merkin est très intéressante. Il a parlé de décisions techniques, par opposition à des décisions politiques. Les Américains se sentent très à l'aise derrière ce mythe. C'est un mythe qui est encore largement répandu. Il suffit de remonter à 1986 pour voir que le Secrétaire d'État du Canada dit ne pas vouloir intervenir dans un processus quasi-judiciaire, comme il l'a dit à la Chambre des communes. Je ne pense pas qu'un Canadien observateur de la scène américaine depuis cinq ou six ans pense même un instant à utiliser ce terme pour décrire la façon dont le processus américain fonctionne. Je ne leur ferai pas l'honneur d'appeler cela un système.

Il est très clair que le régime américain de droit commercial, établi à l'origine, fait discutable, pour répondre à certains besoins légitimes, soit d'empêcher la concurrence déloyale dans le marché national le plus vaste du monde, a maintenant cédé le pas au tout-puissant processus politique. Les plus grands experts de ces industries, du droit qui régit ces deux industries, des théories économiques qui régissent ces deux industries ne sauraient tirer les mêmes conclusions que les douanes américaines, dans un cas, et le ministère du commerce et la Commission du commerce international, dans l'autre.

Si, par contre, on se rendait compte, après une visite très malheureuse au Japon, qu'il est nécessaire pour l'administration américaine de faire la vie dure publiquement à une société japonaise, on pourrait conclure que les douanes américaines vont constater, à la prochaine vérification, que le contenu amé-

[Text]

you were aware that 67 senators had lent their signatures to a demand that the administration act in the softwood lumber case, and you were aware that on technical grounds it could not stand scrutiny, then you would envisage a Commerce Department decision that was designed precisely and solely to force a negotiated settlement on Canada without having to face a panel decision.

In that case that is, perhaps, the most important lesson. Clearly, the U.S. administration recognizes it has no case in lumber and that it will lose any objective panel review of that case. Therefore, clearly, that Commerce Department decision, which bears no relationship to the facts, was designed to provide maximum leverage in terms of dividing and conquering particularly the Canadian provincial authorities. It worked in 1986. Why should it not work now? The reason, of course, that it will not work now is because Canada believes that we do have recourse to Chapter 19, which is precisely why those unpleasant voices are now heard around the corridors of Washington saying, "Oh, no, that isn't covered by Chapter 19. We may not consider ourselves bound by that," while other voices say, "Well, even if the decision came out in Canada's favour, Congress would unilaterally legislate to impose a different decision."

Let us be under no illusion whatsoever. U.S. trade law on important issues is an oxymoron. It has nothing to do with expanding trade; it is to suppress trade. It has nothing to do with any reflection of law that could be found in any Canadian use of the term "law". These are highly political decisions.

As to the level, again, one has to be a bit careful. An acquaintance of mine who has written a book on the subject says that Canadians, like Brits, can never understand the American system because we are still trying to look for the prime minister, and there is no prime minister. Or, to put it another way, there is a different prime minister every day. Today's prime minister may be Lloyd Bentsen. Tomorrow, it may be Secretary Baker. The next day's prime minister may be somebody else. It is a floating crap game down there.

As a result, all one can say with certainty is these decisions were highly political; they were not technical, professional decisions. They could not stand the scrutiny of an objective technical examination, which is precisely why Canada feels so strongly that these must be submitted to panel review and why, without the FTA, we would not have that defence against this kind of action.

Senator Grafstein: I have a short follow up on the Honda issue. Both of you were engaged in the drafting of the rules of origin. We have heard that they are exhaustive rules. However, on my first reading of the decision—and I hope this is without prejudice—it appears, assuming that the calculations are correct, that the Americans may have a reasonable case. They may have a reasonable case because they have taken specific parts, such as engines, and have concluded, in effect, that if

[Traduction]

ricain est inférieur à 50 p. 100. Si on savait que 67 sénateurs ont signé une pétition pour exiger que l'administration intervienne dans le dossier du bois d'oeuvre résineux, si on savait que l'intervention ne saurait se justifier aux yeux de la loi, on pourrait croire que le ministère du Commerce a pris une décision conçue précisément pour imposer un règlement négocié au Canada sans être lié par une décision d'un groupe spécial.

C'est peut-être la leçon la plus importante qu'il est possible d'en tirer. De toute évidence, l'administration américaine sait que son intervention n'est pas valable dans le dossier du bois d'oeuvre et que tout groupe spécial objectif arrivera à une décision qui lui est défavorable. La décision du ministère américain du commerce n'a donc, chose évidente, rien à voir avec les faits; elle a été conçue pour produire l'effet optimal auprès des autorités provinciales du Canada: diviser pour régner. Cela a fonctionné en 1986. Pourquoi pas aujourd'hui? La raison, bien sûr, c'est que cela ne fonctionnera plus aujourd'hui parce que le Canada croit qu'il peut avoir un recours en invoquant le chapitre 19; c'est précisément la raison pour laquelle il y a ces réactions désagréables dans les coulisses à Washington: «Ah non, ce n'est pas visé par le chapitre 19. Nous ne sommes peut-être pas liés par ces dispositions.» D'autres diront encore: «Eh bien, si la décision est favorable au Canada, le Congrès pourrait adopter une loi unilatéralement pour imposer une décision différente.»

Il ne faut pas se faire d'illusions. Pour les questions importantes, le droit commercial américain est fondé sur une contradiction. Il n'a rien à voir avec l'expansion du commerce. Il cherche à supprimer le commerce. Il n'a rien à voir avec les notions de «droit» au sens où l'on entend ce terme au Canada. Ce sont des décisions très politiques.

Pour ce qui est du palier, encore une fois, il faut faire attention. J'ai une connaissance qui a écrit un livre sur le sujet. Selon lui, les Canadiens, comme les Britanniques, ne réussissent jamais à comprendre le système américain parce qu'ils cherchent toujours le premier ministre, et il n'y en a pas. Ou encore, c'est qu'il y a un premier ministre différent tous les jours. Le premier ministre, aujourd'hui, c'est peut-être Lloyd Bentsen. Demain, ce sera peut-être James Baker. Deux jours après, ce sera peut-être quelqu'un d'autre. C'est comme une «barbote volante».

La seule chose que l'on peut donc dire avec certitude, c'est que ces décisions étaient très politiques; elles n'étaient pas techniques ni professionnelles. Elles ne résisteraient pas à un examen juridique approfondi; c'est exactement pourquoi le Canada croit vivement que les questions doivent être soumises à l'examen d'un groupe spécial et pourquoi, sans accord de libre-échange, nous n'aurions pas les moyens de nous protéger contre ce genre d'intervention.

Le sénateur Grafstein: Je veux donner suite brièvement au débat sur l'affaire Honda. Vous avez tous deux participé à la rédaction des règles d'origine. Nous avons entendu dire que ce sont des règles exhaustives. Par contre, à la première lecture de la décision—et j'espère que c'est fait sous toutes réserves—il semble, si les calculs sont justes, que le dossier des Américains se défend peut-être. Il se défend peut-être parce que Honda a pris certaines pièces, par exemple le moteur, et conclut qu'il

[Text]

you look at the American content in the engine, as opposed to saying that it is over a certain percentage, it is therefore 100 per cent American. I would have thought that that type of issue would have been carefully drafted.

Are we now seeing a flaw in the drafting of the rules of origin? Or do you disagree with me that the Honda case is a weak case on the American side?

Mr. Merkin: The first part of my answer is that there must be a flaw or we would not be having a problem here. I would be the first one to say that when it comes to calculating the value test under the FTA, most of the rules of origin in the agreement are very specific. They are very easy to follow. If a product is classified as "x" when it comes in, and it goes out classified as "y", then it has gone through what we used to call "substantial transformation". Enough has been done to it to make it a product of Canada or the U.S. Unfortunately, in certain areas such as automobiles, you could not do that. A fall-back test had to be done. The test was to ensure there was sufficient North American content.

I believe that some of what the U.S. Customs Service has pointed out are valid issues to be sorted out. There are other things elsewhere in the Honda audit—and I know in the ongoing audit with CAMI—that, when the question of whether it is reasonably allocated to the production of the good or not is arrived at, a very hard line will be taken. I think that hard line goes beyond what was thought of at the time by the negotiators. Neither Gordon nor I were into the nitty-gritty detail of that negotiation. We had technicians who were supposed to be experts in this area guiding us through.

I will finish my answer with a short aside. The one issue that I was personally beaten up on before our U.S. Congress was the issue of the rules of origin under the automotive section. Because I chaired that working group, I was harshly criticized for not getting 60 per cent, for not toughening the rules of origin. I guarantee you if I had thought for a moment we could have gotten this interpretation out of those rules, I would have been the first one before the U.S. Congress in 1988 saying, "Look what a great job we did, congressmen and senators." That is not the way we were reading it then. Therefore, I think there is clearly a problem now on how it is being read.

Mr. Ritchie: The corollary to that, Mr. Chairman, is that I defy you in such a complicated matter to write any set of rules that will be tamper proof, if you have a determination to do that. There are areas of legitimate difference of opinion, even in something like the technical audit. But you have a situation where the Canadian authorities are coming out at 66 per cent and the American authorities at 46 per cent. The margin of legitimate difference is not 20 per cent. You might argue the margin for legitimate difference is half that, that the U.S. authorities might legitimately have come out in the mid-50s.

[Traduction]

est constitué à 100 p. 100 de composantes américaines, par opposition à un certain pourcentage. J'aurais cru qu'un passage sur ce genre de question aurait été rédigé avec soin.

Faut-il donc croire qu'il y a une lacune dans la rédaction des règles d'origine? Êtes-vous d'accord avec moi quand je dis que l'argumentation de Honda est faible du point de vue des Américains?

M. Merkin: La première partie de ma réponse, c'est qu'il y a une lacune sinon on ne ferait pas face à un problème. Je serais le premier à dire que la plupart des règles d'origine pour ce qui est du contenu dans l'accord de libre-échange sont très précises. Il est très facile de les respecter. Si un produit est classé dans la catégorie «x» au début et qu'il finit par entrer dans la catégorie «y», il subit ce que l'on a déjà appelé une «transformation substantielle». Il a été modifié suffisamment pour devenir un produit du Canada ou des États-Unis.

Malheureusement, dans certains domaines comme la fabrication automobile, ce n'est pas possible de le faire. Il faut réaliser un autre test. Le test vise à s'assurer qu'il y a suffisamment de contenu nord-américain.

Je crois que les douanes américaines ont quand même fait ressortir quelques questions valables qu'il faut régler. Il y a d'autres détails de la vérification visant la société Honda—et aussi dans la vérification visant CAMI, je le sais—qui disent que les critères seront très rigoureux, à savoir si cela entre vraiment dans la production du bien ou non. Je crois que c'est encore plus rigoureux que ce que les négociateurs avaient envisagé à ce moment-là. Ni Gordon ni moi-même ne connaissions les points les plus détaillés de cette négociation. Nous avions à notre disposition des techniciens, qui étaient censés être des experts, pour nous guider dans le domaine.

Pour terminer, je vais faire une courte parenthèse. La seule question qui m'a valu une raclée personnelle devant le Congrès américain, c'est la question des règles d'origine dans la section sur le commerce des produits automobiles. Comme j'étais le président du groupe de travail qui étudiait la question, j'ai été critiqué vertement pour ne pas avoir obtenu les «60 p. 100», pour ne pas avoir rendu plus sévères les règles d'origine. Je vous garantis que si j'avais pensé un seul instant que c'est cette interprétation des règles qui vaudrait, j'aurais été le premier à dire au Congrès américain en 1988: «Voyez-vous l'excellent travail que nous avons accompli, Messieurs les membres du Congrès et sénateurs.» On ne voyait pas les choses de cette façon à ce moment-là. Je crois qu'il y a donc un problème évident pour ce qui touche l'interprétation que l'on en fait actuellement.

M. Ritchie: La question corollaire, monsieur le président, est la suivante: Je vous mets au défi de rédiger, dans un contexte aussi compliqué, un ensemble de règles qu'il sera impossible de contourner pour ceux qui en ont la volonté. Il y a des cas légitimes de divergence d'opinions, même pour une vérification de nature technique. Mais voici que les autorités canadiennes arrivent à une proportion de 66 p. 100, et les autorités américaines, à un chiffre de 46 p. 100. La marge d'erreur légitime n'est pas de l'ordre de 20 p. 100. On pourrait avancer que

[Text]

Without engaging in a distortion of rules and process that is excessive, you cannot come out with a result below 50 per cent, unless of course you are directed to come out with a result below 50 per cent. Precisely because Mr. Merkin and his colleagues were unable to get Minister Carney to agree to a 60 per cent rule of origin, they had to settle for 50 per cent. They then loaded their side in the blue ribbon panel to look at the future of the automotive industry and ganged up to say, "It's got to be 60 per cent." The Canadian government again said, "No, it is 50 per cent. That is what we agreed to." I think it is quite clear that what the U.S. authorities have done is chosen to administer it *de facto* as if it were a 60 per cent rule.

In other words, since my friend Merkin failed to get the 60 per cent, the Customs Department is showing him how you really get the results you require.

Senator Roblin: I would like to follow up on this changing of the rules as you go along, in connection with softwood lumber. In 1983, apparently, the situation was okay. Then, you tell us that the Carbon Black case came along and altered the law in the United States so that they could change the decision of 1983 to get the decision of 1986. I hope we will have some indication as to what that ruling meant.

Then we come around to 1986 and they say, "Your stumpage is too low," missing the fact entirely that the question of stumpage in the United States is a different animal because it is a bid on a private land, although there must be some public lands in the United States which have stumpage rates. I would like to know what they are. At any rate, 15 per cent is deemed to be the right thing for stumpage.

I may be incorrect in this, but my impression is that, over time, the Canadian provinces raised their stumpage rates in order to meet that condition. As soon as that was done, they seized the opportunity afforded by our saying, "Well, we have 15 per cent in stumpage. We do not need to dissemble you anymore." They say, "We have changed our view. First, stumpage at 15 per cent was not high enough; it has to be another 7 per cent or something like that; and now we have invented a new item. Because you won't allow your raw logs to be exported, we want 8 per cent on that, in spite of the fact that we do it ourselves with great abandon."

How can that be presented to an impartial person—and I submit I am not impartial—as being a blatant rigging of the rules if you do not get the answer you want?

Mr. Merkin: I am not good on the technical side of this issue because I have not worked on the case. I have never attempted to understand the arcane system of U.S. countervail law.

[Traduction]

c'est la moitié, que le chiffre des autorités américaines aurait pu se situer autour de 55.

Il n'est pas possible, sans faire une sérieuse entorse aux règles et au processus, d'arriver à un chiffre qui est inférieur à 50 p. 100, à moins bien sûr de chercher à obtenir un résultat inférieur à 50 p. 100. M. Merkin et ses collègues n'ont pu obtenir du ministre Carney qu'il soit d'accord avec le chiffre de 60 p. 100 pour la règle d'origine; c'est justement pourquoi ils ont dû accepter un compromis, soit 50 p. 100. Puis ils ont mis tout ce qu'ils pouvaient de leur côté au sein du groupe d'experts chargés d'envisager l'avenir de l'industrie automobile et ont déclaré à l'unisson: «Il faut que ce soit 60 p. 100.» Le gouvernement canadien, encore une fois, a dit «Non, c'est 50 p. 100. On s'était entendu là-dessus.» Il est très clair que les autorités américaines ont choisi de traiter les dossiers *de facto* comme si la règle était vraiment de 60 p. 100.

Autrement dit, depuis que mon ami Merkin a manqué son coup, les douanes lui montrent comment on s'y prend pour obtenir ce que l'on veut.

Le sénateur Roblin: J'aimerais donner suite à cette question—celle de changer les règles au fur et à mesure—particulièrement en ce qui concerne le bois d'oeuvre résineux. En 1983, apparemment, la situation était convenable. Ensuite, vous dites que l'affaire Carbon Black est venue modifier la loi aux États-Unis, ce qui a permis d'obtenir en 1986 une décision différente de celle qui avait été donnée en 1983. Je ne vous demanderai pas de donner une réponse tout de suite, mais j'espère que nous allons avoir à un moment donné une indication, monsieur le président, de la signification de cette décision.

Ensuite, nous voici en 1986: Les Américains nous disent que nos droits de coupe ne sont pas assez élevés, et ils passent complètement à côté de la question—les droits de coupe aux États-Unis, c'est une bête complètement différente parce que les terrains touchés sont des terrains privés, même s'il doit y avoir certains terrains publics où des droits de coupe s'appliquent. J'aimerais savoir à quoi ils s'établissent. De toute façon, un taux de 15 p. 100 est considéré comme étant correct.

Je me trompe peut-être, mais j'ai l'impression que les provinces canadiennes ont élevé, avec le temps, les droits de coupe pour répondre à ce critère. Aussitôt que cela a été fait, ils ont saisi l'occasion, quand nous avons dit: «Eh bien, nos droits de coupe sont de 15 p. 100. Nous n'avons plus besoin de faire semblant.» Et eux de répondre: «Nous avons changé notre point de vue. Premièrement, les droits de coupe de 15 p. 100 n'étaient pas assez élevés; il faut ajouter quelque chose, environ 7 p. 100, et nous avons trouvé autres choses encore. Comme vous ne voulez pas exporter vos rondins, il devrait y avoir d'autres droits de coupe de 8 p. 100 à ce point de vue, même si nous le faisons nous-mêmes avec la plus grande joie.»

Comment présenter cela à une personne impartiale—et je vous soumets que je ne suis pas impartial—comme une tentative flagrante de trafiquer les règles, si la réponse que vous obtenez n'est pas la bonne?

M. Merkin: Je ne suis pas versé dans le côté technique de la question parce que je n'ai pas travaillé sur ce dossier. Je n'ai jamais essayé de comprendre le système hermétique du droit américain en matière de compensation.

[Text]

The Carbon Black decision was a court decision. As we said, prior to the FTA, the way you would appeal a case with which you were unhappy under the U.S. system was to go to the Court of International Trade. That actually continues today for anyone but Canada who does not get the advantage of Chapter 19.

I think the Carbon Black decision involved imports from Mexico. Basically, the ruling had to do with whether or not the pricing of natural resources was a countervailable issue, and I may be wrong in this regard. That opened up the door, because in the 1983 decision what Commerce basically said was that stumpage was not countervailable. Based upon this court finding, the Commerce Department felt compelled the next time the case was brought forward to rule that stumpage was countervailable. It came up with a preliminary number of 15 per cent, or thereabouts.

Yes, you are correct. It is my understanding that there has been a lot of changes in a number of the provinces, but not all.

Senator Roblin: In the major ones.

Mr. Merkin: I could not even begin to explain how they calculated. What is it six-point something per cent? I do not know how they did the numbers.

I do not believe the issue of export log ban was ever considered before or raised by the industry. It is an interesting approach. I think the basis is saying that in the absence of the export ban prices would be bid up and, therefore, you are artificially deflating those prices. Whether that stands up to scrutiny in the GATT or under the FTA remains to be seen. That is the technical argument.

One reason we have higher stumpage prices in the U.S. is because of the Japanese coming in and bidding up the prices. But Gordon Ritchie is very familiar with this case, and I am sure he has some very strong views.

Senator Roblin: Before we get to him, I want to go one step further. I am assuming that no matter how this is settled, we can accept something else in the future, so we might just as well hang on to our hats.

What bothers me is a suggestion by Senator Bachus, I believe, that Chapter 19 does not apply to this particular issue. I would like some more information on that. Some of us will be talking to American senators and congressmen next week, and it certain this subject will be debated. I would like to know what is the basis of Bachus stating that section 19 does not apply.

Mr. Merkin: I have not talked to the senator's staff. I assume he is reading Article 2009 and saying lumber is outside the FTA. Once it has been decided to pursue a countervailing duty case, or a dumping case, it was the industry's option to pursue that. It did bring the issue into the free trade agreement and the process laid out in the free trade agreement.

[Traduction]

La décision dans l'affaire Carbon Black a été rendue par un tribunal. Comme nous l'avons dit, avant l'avènement de l'accord de libre-échange, la façon d'en appeler d'une décision jugée défavorable, aux États-Unis, était de s'adresser à la Cour du commerce international. Cela demeure possible aujourd'hui pour tout le monde sauf le Canada, qui ne peut tirer profit du chapitre 19.

Je pense que la décision dans l'affaire Carbon Black portait sur des produits importés du Mexique. Essentiellement, il fallait déterminer si l'établissement du prix de richesses naturelles supposait certains droits compensatoires, mais je me trompe peut-être. Cela a ouvert la porte à bien des choses: ce que le ministère du commerce avait dit en 1983, c'était que les mesures compensatoires ne s'appliquaient pas aux droits de coupe. Compte tenu de cette décision du tribunal, le ministère du Commerce s'est senti obligé, la fois suivante, de faire valoir l'argument inverse. Il en est arrivé provisoirement au chiffre de 15 p. 100, ou environ.

Oui, vous avez raison. À ma connaissance, il y a bel et bien eu des changements considérables dans plusieurs provinces, mais pas dans toutes.

Le sénateur Roblin: Dans les provinces les plus importantes.

M. Merkin: Je n'essaierai même pas d'expliquer comment on en est arrivé là. Le pourcentage était de combien? Six-virgule-quelque chose? Je ne sais pas comment ils ont fait.

Je ne pense pas que l'industrie ait déjà envisagé ou soulevé la question de l'interdiction sur les exportations de rondins. C'est une approche intéressante. L'idée, je crois, c'est que s'il n'y a pas d'interdiction sur les exportations, les prix monteraient—on les fait donc baisser artificiellement. Reste à voir si l'argument sera valable aux yeux des autorités du GATT ou de l'ALE. C'est l'argument technique.

Si les droits de coupe sont plus élevés aux États-Unis, c'est que les Japonais qui font monter les prix. Mais c'est Gordon Ritchie qui connaît le mieux le dossier, et je suis sûr qu'il peut nous présenter des idées très fermes là-dessus.

Le sénateur Roblin: Avant de céder la parole à M. Ritchie, je veux poursuivre la démarche un peu plus. Je présume que, quelle que soit la façon dont la question se règle, on peut s'attendre à autre chose encore à l'avenir; aussi bien ne pas s'ennuyer.

Ce qui me préoccupe, c'est une suggestion qui a été faite par le sénateur Bachus, je crois, soit que le chapitre 19 ne s'applique pas à cette question particulière. J'aimerais avoir plus de renseignements à ce propos. Certains d'entre nous vont parler aux sénateurs et aux membres du Congrès américain—et, chose certaine, la question sera débattue. J'aimerais savoir sur quoi se fonde M. Bachus pour affirmer que le chapitre 19 de l'accord de libre-échange ne s'applique pas à la question.

M. Merkin: Je n'ai pas parlé au personnel du sénateur. Je présume qu'il fait allusion à l'article 2009 et qu'il veut dire que le bois d'oeuvre n'est pas visé par l'accord. Il appartenait à l'industrie de porter la cause devant les tribunaux, qu'il s'agisse de dumping ou de droits compensatoires. Cela a permis de prévoir la question dans l'accord. Il en a été de même

[Text]

Unfortunately, I disagree with the senator's view on that matter.

Senator Bolduc: I spoke recently with a Canadian businessman who does not produce enough to furnish his buyers in the United States. The fact is that the supply in the U.S. is inferior to the demand, so they just raise their price through that system.

Mr. Merkin: That is an excellent point. I know that some people have gone into the Commerce Department and the International Trade Commission to argue just that point. The Home Builders' Association argued that supply does not meet demand, which is one reason prices are high. If there is anything happening in the industry, that is the overriding factor and not how Canada prices its lumber.

Unfortunately, that argument under U.S. law has no relevance at the Congress Department. It is strictly there to look at whether or not, in its view, there is a benefit accruing to the domestic industry because of government action.

It may be relevant to make those arguments when the International Trade Commission reviews whether or not there is material injury to the U.S. industry. If that is the reason there are problems down there, then that is relevant. I would not hold my breath in the expectation that there will be a change in direction coming out of that body either. You raise a very relevant point, and one that has been argued in the U.S., but so far to no avail.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I heard Mr. Ritchie mention the possibility of a separate legislative act. In what circumstances would that occur? How would it be regarded by those who know the details of the FTA? Would it be capable of supplanting provisions of the FTA? What defence would be used in the U.S. to support such a law? Would there be a credible defence?

Mr. Ritchie: No, it would not be credible; it would be an act tantamount to unilateral abrogation of the free trade agreement.

That being said, Parliament is sovereign in the U.S., as it is in Canada, and it would be open to the Congress to take action which was clearly contrary to the free trade agreement. The consequence would be that the free trade agreement would thereby have been violated and, in the case cited, it could be fatal.

Senator MacEachen: Supposing that happened, would there be any recourse within the free trade agreement itself?

Mr. Ritchie: The ultimate recourse in international trade is very simply what we call compensatory withdrawal. That means tit for tat until you reach a point where the whole thing falls down. That is the basic sanction. That is the only ultimate protection, short of a regime of international law governed by an international court and an international police force. It is the only sanction that Canada has in her dealings with other countries.

The Chairman: Mr. Ritchie, am I correct in interpreting what you said just now to mean that you assume that the President of the United States would not veto the bill?

[Traduction]

pour le processus. Malheureusement, je ne suis pas du même avis que le sénateur sur la question.

Le sénateur Bolduc: Je me suis entretenu récemment avec un homme d'affaires canadien qui ne produit pas assez pour fournir ses acheteurs américains. La réalité, c'est que l'offre est inférieure à la demande aux États-Unis; on élève donc les prix.

M. Merkin: C'est un excellent argument. Je sais qu'il y a des gens qui se sont rendus au ministère du Commerce et à la Commission du commerce international pour défendre ce point de vue. La Home Builders Association a avancé que l'offre ne répond pas à la demande. C'est l'une des raisons pour lesquelles les prix sont élevés. S'il se passe quelque chose dans le secteur, c'est cela le facteur d'influence le plus important, et non pas la façon dont le Canada établit le prix de son bois d'oeuvre.

Malheureusement, cet argument du droit américain n'a pas d'importance au Congrès. Le Congrès vise uniquement à déterminer si l'action du gouvernement est bénéfique pour l'industrie américaine.

Ces arguments pourraient se révéler pertinents si jamais la Commission du commerce international essaie de déterminer si l'industrie américaine subit un préjudice matériel. Si c'est cela la source des problèmes aux États-Unis, alors c'est complètement à côté de la question. Je ne retiendrai pas mon souffle en attendant que la Commission change d'idée. Votre argument est très pertinent, et on l'a fait valoir aux États-Unis, mais en vain jusqu'à maintenant.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, j'ai entendu M. Ritchie mentionner la possibilité d'une loi distincte. Dans quelles circonstances? Comment l'envisageraient ceux qui connaissent l'accord à fond? La loi aurait-elle préséance sur les dispositions de l'accord? Quels arguments utiliseraient les Américains pour faire valoir une telle loi? Ces arguments seraient-ils dignes de foi?

M. Ritchie: Non, ils ne seraient pas dignes de foi; cela reviendrait ni plus ni moins à une abrogation unilatérale de l'accord de libre-échange.

Cela étant dit, le Congrès est souverain aux États-Unis, comme c'est le cas pour le Parlement au Canada, et il aurait le droit d'intervenir, ce qui est clairement contraire à l'accord de libre-échange. Conséquence: il violerait l'accord de libre-échange et, dans le cas cité, le coup porté serait mortel.

Le sénateur MacEachen: En admettant que cela arrive, l'accord lui-même donne-t-il un recours?

M. Ritchie: Le dernier recours, en commerce international est tout simplement ce que nous appelons un retrait compensatoire. C'est donc oeil pour oeil, dent pour dent, jusqu'à ce que tout s'écroule. C'est la sanction de base. C'est la seule protection en dernier recours, à moins d'instituer un régime de droit international régi par un tribunal international et une force policière internationale. C'est la seule sanction pour le Canada dans ses rapports avec les autres pays.

Le président: Monsieur Ritchie, dites-moi si j'interprète bien ce que vous venez de dire: vous présumez que le président des États-Unis exercerait pas son veto au sujet du projet de loi?

[Text]

Mr. Ritchie: No, quite the contrary. I would hope and expect that any President of the United States, faced with congressional action that was clearly contrary to solemn international commitments, would exercise the veto. But under U.S. law presidential veto can be overridden.

The corollary, if this were an American forum, is that it would be necessary to advise American senators that the Parliament of Canada would be free to act in a manner directly contrary to the free trade agreement. The only sanction the United States would be a compensatory withdrawal.

Senator MacEachen: That would be a solution outside the framework of the free trade agreement, would it not?

Mr. Ritchie: That is why, sir, I suggested that action of that sort on a matter of importance would be tantamount to unilateral abrogation of the free trade agreement.

Senator MacEachen: We are now in the world of legislative acts being inspired by politics, in the broad sense, rather than by the terms of any agreement. It is intended to upset the conclusion of an agreement, or the terms of an agreement, is it not?

Mr. Ritchie: We have never left that world, senator. We are always in that world.

Senator MacEachen: I understand that.

Mr. Ritchie: What the free trade agreement amounts to is an agreement between two parties, like any other trade agreement, an agreement by which we permit ourselves to be governed by a certain set of rules. If either of us reneges on that agreement, then that set of rules falls to the ground.

That is precisely why our experience in the past has been with other agreements such as the GATT, that we some times have to rather forcibly bring it to the attention of our American friends that that would be the consequence of an action they were proposing to undertake. That has usually been sufficient to deter them from acting in such an outlaw fashion.

Mr. Merkin: Could I add a thought, senator? I want to emphasize that if a piece of legislation as Draconian as that which was contemplated on softwood lumber were to be enacted by Congress, I think you can count on the President, whether the current President or a future President, vetoing that legislation. I think he would have a very good chance of sustaining that veto.

It is also important to remember that there have been a number of pieces of legislation working through our system since the free trade agreement went into effect that, when it was pointed out to Congress that it would negatively affect the free trade agreement, Congress modified that legislation to exempt Canada. For example, even though it was passed by Congress and vetoed, there was legislation a couple of years ago that would have placed quotas on textiles, shoes and some other products globally. When it was pointed out to Congress that that would violate the free trade agreement, Canada was exempted from the bill.

When it was passed, the President vetoed it. He was able to sustain his veto. So, it never became law. At least the point

[Traduction]

M. Ritchie: Non, c'est tout le contraire. J'espère que le président des États-Unis, si le Congrès viole carrément les engagements internationaux pris de façon solennelle, exercerait son droit de veto. Encore une fois, le droit américain permet de déroger au veto du président.

La question corollaire, si c'était un débat américain, serait la suivante. Il serait nécessaire d'aviser les sénateurs américains que le Parlement du Canada est libre de prendre une mesure qui va directement à l'encontre de l'accord de libre-échange. La seule sanction à laquelle les États-Unis auraient droit serait un retrait compensatoire.

Le sénateur MacEachen: Cette solution serait extérieure au cadre de l'accord de libre-échange, n'est-ce pas?

M. Ritchie: C'est pourquoi j'ai laissé entendre, Sénateur, qu'un tel geste pour une question d'importance correspondrait à une abrogation unilatérale de l'accord de libre-échange.

Le sénateur MacEachen: Nous voici entrés dans l'univers des lois inspirées par la politique, au sens large, plutôt que par les modalités d'une entente quelconque. Autrement dit, l'intention est d'empêcher que l'accord soit conclu ou que l'on s'entende sur les modalités d'un accord, n'est-ce pas?

M. Ritchie: Nous n'avons jamais quitté cet univers, Sénateur. Nous sommes toujours dans cet univers.

Le sénateur MacEachen: Je vois.

M. Ritchie: L'accord de libre-échange, en fin de compte, c'est une entente entre deux parties, comme toute autre entente. En raison de cette entente, nous nous laissons régir par un certain ensemble de règles. Si l'un ou l'autre des partis manque à ses obligations, ces règles n'ont plus de valeur.

Comme l'expérience que nous avons d'autres ententes, par exemple le GATT, le montre, tout le monde sait exactement pourquoi nous devons parfois y aller avec vigueur pour rappeler à nos amis américains quelle serait la conséquence des actes qu'ils envisagent. Cela les convainc habituellement de ne pas y aller de façon si cavalière.

M. Merkin: Me permettez-vous d'ajouter une pensée, sénateur? Je tiens à souligner que si un projet de loi aussi draconien que celui qui est envisagé à propos du bois d'oeuvre résineux était adopté par le Congrès, vous pourriez vous fier au président, que ce soit le président actuel ou un autre à l'avenir: il exercerait son veto. Je pense que ses chances de maintenir ce veto seraient très bonnes.

Il est aussi important de se rappeler que plusieurs projets de loi nous sont passés entre les mains depuis l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange. Quand le Congrès a appris qu'un projet donné aurait un effet néfaste sur l'accord de libre-échange, il l'a modifié de façon à exempter le Canada. Par exemple, une loi étudiée il y a quelques années, même si elle a été adoptée par le Congrès et fait l'objet d'un veto, aurait imposé des quotas au textile, aux souliers et à certains autres produits fabriqués mondialement. Quand le Congrès a appris que le projet de loi violait l'accord de libre-échange, le Canada a été exempté.

Quand le projet de loi a été adopté, le président a exercé son veto. Il a obtenu gain de cause. Le projet n'est pas devenu une loi. L'argument, au moins, avait été défendu. Le principe éta-

[Text]

was there. The principle was established that Canada must be exempted from those kinds of legislation.

Senator Ottenheimer: Mr. Ritchie, your strong opinion was that American action with respect to Customs and the Commerce Department was political and not undertaken in a quasi-judicial approach. Do you feel confident that when matters come before a panel review, U.S. participation would be of a quasi-judicial nature with the rule of law as the parameter and not political factors?

Mr. Ritchie: I would distinguish—and Mr. Merkin will want to comment because he may have a different view—between the Chapter 19 and the Chapter 18 panels. The Chapter 19 panels are clearly of a quasi-judicial nature; they act as a replacement for judicial review. They operate within the framework of laws, anti-dumping and countervailing duty laws, of the country concerned. The record in those panels to date has been excellent. For example, in the pork case, the decision was unanimous on every count at every stage in the process—unanimous in Canada's favour incidentally—although the panel comprised in one case a majority of Americans and in the other case two out of five Americans.

The Chapter 18 panels are somewhat more iffy. The first panel that dealt with salmon and herring roe did quite a creditable job and came out with a unanimous opinion, irrespective of national origin of the panellists which happened in that case to be three Canadians and two Americans. The decision, however, lacked the clarity and crispness that one could have in a decision that involved a substantial body of law.

In the subsequent lobster case, the panel would not get that type of encomium, certainly from me; it was a bit of a shambles. The American majority on that panel acted in a manner which was not consistent with the highest traditions of those types of mechanisms. It was closer to the tradition of what we have been used to in the past wars with the United States over cod and other matters.

The record on Chapter 18 panels is mixed. I mention that because in the lumber case, it is a Chapter 19 binding panel from which I think we can expect very high standards and will demand very high standards.

In the Honda automotive audit case, my colleague is more definitive on that than I am, so perhaps he would wish to make a quick comment.

Mr. Merkin: My only comment is based on my faith in the system. Since both sides have to approve all the panellists, including the panellists selected from the other side, I think the prospect or possibility of putting in somebody political, who is predestined to make a decision, is very slim. It is understandable that the decisions coming out of Chapter 18 are not perhaps as tightly written as those coming out of Chapter 19. Chapter 19 is a very specific provision dealing with specific

[Traduction]

bli, c'est que le Canada doit être exempté de ce type de projet de loi.

Le sénateur Ottenheimer: Monsieur Ritchie, vous avez la ferme conviction que les mesures prises par les États-Unis en ce qui concerne les douanes et le ministère américain du commerce étaient politiques et qu'elles n'ont pas été entreprises selon une approche quasi judiciaire. Êtes-vous persuadé que, si ces questions étaient portées devant un groupe spécial, la participation américaine serait d'une nature quasi judiciaire dont le paramètre serait la suprématie du droit, plutôt que les facteurs politiques?

M. Ritchie: J'établirais une distinction—et M. Merkin ajoutera probablement un commentaire, parce que son point de vue peut être différent—entre les groupes spéciaux prévus au chapitre 19 et au chapitre 18. Les premiers sont manifestement d'une nature quasi judiciaire; ils sont, en quelque sorte, un organe d'examen judiciaire. Ils agissent dans le cadre des lois, notamment les lois antidumping et des lois sur les droits compensateurs du pays visé. Jusqu'à présent, le bilan de ces groupes spéciaux a été excellent. Par exemple, dans le dossier du porc, la décision a été unanime sur tous les points et à toutes les étapes du processus—unanime en faveur du Canada, soit dit en passant, même si le groupe était composé, à une occasion, d'une majorité d'Américains et, à une autre, de deux Américains sur cinq.

Les groupes spéciaux prévus au chapitre 18 sont un peu plus hésitants, selon moi. Le premier groupe, qui s'est penché sur le cas du saumon et des oeufs de hareng, s'est acquitté honorablement de sa tâche, et il a réussi à dégager un consensus, peu importe l'origine nationale des membres du groupe (qui était, à cette occasion, composé de trois Canadiens et de deux Américains). Cependant, il manquait à cette décision la clarté et la précision qu'on peut obtenir en invoquant un grand nombre de règles de droit.

Pour ce qui est de l'affaire suivante, celle du homard, je ne peux certainement pas faire l'éloge de la confusion qui a régné dans le groupe spécial. La majorité américaine qui le composait a agi d'une manière qui n'est pas conforme aux plus grandes traditions de ce type d'instance. La situation ressemblait davantage aux guerres commerciales que nous avons eues avec les États-Unis par le passé au sujet de la morue, par exemple.

Le bilan des groupes spéciaux au titre du chapitre 18 n'est pas parfait. Je mentionne ce fait parce que le dossier du bois d'oeuvre est entendu par un groupe ayant force exécutoire prévu au chapitre 19, duquel on peut attendre le respect des plus hautes normes, et qui exigera de telles normes.

Pour ce qui est de la vérification des automobiles Honda, mon collègue est plus au fait que moi sur ce sujet, et il désirerait peut-être la commenter brièvement.

M. Merkin: Mon unique commentaire est fondé sur ma foi dans le système. Puisque les deux parties doivent approuver le choix des membres du groupe, y compris les membres choisis par l'autre partie, des nominations politiques qui font en sorte que la décision d'une personne soit déterminée est très faible. On peut comprendre que les décisions découlant du chapitre 18 ne sont peut-être pas formulées aussi rigoureusement que celles de l'article 19. Ce dernier contient des disposi-

[Text]

U.S. and Canadian law and the people on those panels usually are experienced practitioners.

Chapter 18 deals with a wide range of issues, interpreting the agreement or resolving a dispute under the agreement, so it is not necessarily as focused and can wander in many different directions. I still believe that the process is a very constructive one. Over time I think it will acquit itself quite well. While it is not mandatorily binding as Chapter 19, there is certainly a presumption on the two parties that once you go to a panel that you will abide by its ruling. I would be shocked if either side were to totally ignore a panel under Chapter 18. In some cases they agree to abide by it, regardless of where it may come out.

The Chairman: In the second round I have questions from two senators. However, is there anyone who has not had an opportunity on the first round who wishes to ask a question or make a point? Senator Grafstein suggests that his question is short.

Senator Grafstein: I take it, Mr. Ritchie, that your reason for seeking Canadian withdrawal from the current negotiations is the concern that the legislative interpretation under NAFTA would supersede the legislative interpretations under the FTA; is that what you are saying? Is that one of the reasons why we should withdraw?

Mr. Ritchie: I have not suggested, Sir, that we should withdraw from the NAFTA negotiations. I have suggested there is very little in them that is positive. Therefore, if we were to be pressed on points of substance that would injure our position under the FTA, I would have no hesitation walking away from those negotiations. To my knowledge, including the reports today, there is no basis for drawing the conclusion that the proposed NAFTA agreements would materially reduce Canadian benefits under the FTA. On the point of priority, again it would critically depend upon whether the NAFTA were inconsistent with the FTA. If the NAFTA were inconsistent with the FTA, clearly those inconsistencies would have to be defended before you and before the Canadian public as being in Canada's interest. Clearly, it would not be sufficient in itself to allow the NAFTA to override important provisions. If the results of the NAFTA negotiation were to adversely change the protections that we have been discussing this evening, then I would strongly oppose any Canadian adherence to it. However, we have not reached that point yet, senator.

Senator Carney: I would like to congratulate or thank Mr. Merkin—both our witnesses, but in particular Mr. Merkin—for coming to this particular lion's den. One reason of course is that we Canadians are often unwilling to acknowledge that we can be sinners. Sometimes in these trade disputes, we are the villains and not the victims. Even in the case of softwood lumber there were areas where we were vulnerable because our system was not picking up the stumpage that it was designed to collect.

[Traduction]

tions très précises visant des lois canadiennes et américaines particulières, et les personnes membres des groupes prévus à ce chapitre sont généralement des praticiens expérimentés.

Le chapitre 18 vise une grande variété de questions portant sur l'interprétation de l'entente ou la résolution d'un différend qui en découle. Ainsi, il ne porte pas nécessairement sur un point précis et peut viser de nombreux domaines. Je crois toujours que ce processus est très constructif. Avec le temps, il devrait remplir assez bien ses objectifs. Même s'il ne lie pas obligatoirement les parties, comme le fait le chapitre 19, il existe certainement une présomption voulant qu'elles doivent se soumettre à la décision d'un groupe dont elles auraient demandé l'arbitrage. Je serais stupéfait si une des parties ne tenait aucunement compte de la décision d'un groupe spécial constitué en vertu du chapitre 18 et qu'elle décidait de ne pas s'y soumettre, malgré les conséquences.

Le président: Au cours de la deuxième période de questions, deux sénateurs prendront la parole. Cependant, y a-t-il quelqu'un qui n'a pas eu l'occasion de se faire entendre durant la première période et qui désirerait poser une question ou soulever un point? Le sénateur Grafstein indique qu'il voudrait ajouter quelque chose.

Le sénateur Grafstein: Je crois comprendre, M. Ritchie, que vous désirez le retrait des Canadiens des présentes négociations parce que vous craignez que les dispositions de l'ANALE aient préséance sur les dispositions de l'ALE; est-ce cela que vous voulez dire? Est-ce une des raisons pour lesquelles nous devrions nous retirer?

M. Ritchie: Je n'ai pas laissé entendre, monsieur le sénateur, que nous devrions nous retirer des négociations de l'ANALE. Cependant, j'ai fait remarquer qu'elles ne contenaient que très peu d'éléments profitables. Par conséquent, si nous devons subir des pressions sur des points de fond qui affaibliraient notre position au regard de l'ALE, je n'aurais aucune hésitation à quitter la table de négociation. Selon moi, et d'après les rapports qui nous ont été soumis aujourd'hui, rien ne permet de conclure que l'accord nord-américain proposé réduirait sensiblement les avantages que le Canada retire de l'ALE. Cependant, il faut avant tout déterminer si l'ANALE est compatible avec l'ALE. Dans le cas contraire, les divergences devraient manifestement être défendues devant vous et devant le public canadien comme étant dans l'intérêt du Canada. De toute évidence, ce ne serait pas suffisant, en soi, pour permettre à l'ANALE d'avoir préséance sur des dispositions importantes. Si les négociations de l'ANALE nuisaient aux protections dont nous avons discuté ce soir, je m'opposerais fermement à l'adhésion des Canadiens à cette entente. Cependant, nous ne sommes pas encore rendus là, sénateur.

Le sénateur Carney: J'aimerais féliciter et remercier nos deux témoins—particulièrement M. Merkin—d'être descendus dans la présente fosse aux lions pour la raison évidente, et je tiens à le faire remarquer, que nous, Canadiens, sommes souvent peu disposés à reconnaître nos torts et que, dans le cadre de nos différends commerciaux, nous sommes quelquefois les méchants, plutôt que les victimes. Même dans l'affaire du bois d'oeuvre, nous étions vulnérables sur certains plans parce que

[Text]

My question deals with Japan-bashing. One of the reasons for the FTA was to increase investment in the two countries. Honda, as you identify, is a Japanese-owned company. My question is: How do you see the Japan-bashing playing out in the U.S. in the future? Do you think Honda is the first of many actions brought against Japanese-owned companies given the climate in the U.S., and what does that mean for the trade relations between our two countries, where we have high Japanese investment?

Mr. Merkin: As usual a very perceptive question which makes me squirm as I get ready to answer it. We go through these periodic cycles of protectionism in the States. They are usually linked to the economy when we go through a recession. Clearly the President's unfortunate trip to Japan has intensified the focus in the United States on Japan and the Japan question.

It is a popular political issue at the local level. It has never been a popular political issue at the national level. It will not be seen in the upcoming presidential election. I think the two apparent candidates are both supporters of freer trade. I do not think it will be a campaign issue. There are 435 members of Congress up for election as well as one-third of the U.S. Senate. In many of those states the protectionist anti-Japan sentiment will play very strongly. I can picture it happening in Michigan, Illinois and a number of States. I think it is going to be with us for a while in the U.S.

What is it that the so-called Japan-bashers want? I am not sure they even know. If you recall in the late 1970s early 1980s there were those in the U.S. who were demanding that if the Japanese auto companies wanted to sell a car in the United States, they needed to make the car in the United States. That is why we have, in both countries incidentally, Honda, Toyota and Hyundai.

The thinking was that if the plant is over here it will source more from the U.S. and Canadian parts manufacturers. What we have seen happen is a lot of the suppliers have followed their assemblers over here and now there are many Japanese-owned parts manufacturers in both countries, although I am not as familiar with the situation up here as I am with that in the U.S. Suddenly it is not enough, in the view of those people in the U.S., that the transplants are sourcing in North America, they need to be sourcing from more traditional northern American suppliers.

Never mind that the jobs on the transplant parts operations are U.S. or Canadian jobs. There seems to be this feeling that if it's not a traditional supplier, if it's not a North American name to the company, it's not good for the U.S. I am not sure where that is taking us.

[Traduction]

notre système ne percevait pas les droits de coupe comme il devait le faire.

Ma question porte sur les actions antijaponaises. Un des objectifs de l'ALE est l'augmentation des investissements au Canada et aux États-Unis. La société Honda, comme vous l'avez mentionné, appartient à des intérêts japonais. Ma question est la suivante: quelles seront les répercussions du sentiment antijaponais qu'ont les Américains dans l'avenir? Étant donné la situation économique aux États-Unis, croyez-vous que les mesures prises contre la société Honda soient les premières d'une série visant les sociétés japonaises, et quels en seront les effets sur les relations commerciales entre deux pays où les investissements du Japon sont très importants?

M. Merkin: Voilà encore une question très pertinente que je trouve très embarrassante. Aux États-Unis, nous faisons périodiquement face à des cycles de protectionnisme: ils sont généralement liés à une économie en récession. Le malheureux voyage au Japon du président a manifestement intensifié l'attention que les États-Unis portent au Japon et à la question japonaise.

Cette question est très discutée sur le plan de la politique régionale. Elle n'a jamais fait partie des préoccupations politiques nationales. Elle ne sera pas soulevée au cours des prochaines élections présidentielles. Les deux principaux candidats sont en faveur d'un élargissement des échanges commerciaux, et je ne crois pas qu'ils feront un cheval de bataille de cette question. Il faudra procéder à l'élection de 435 membres du Congrès et du tiers des sièges au Sénat, et dans un grand nombre d'États, le sentiment de protectionnisme américain envers les Japonais jouera un rôle très important. Ce devrait être le cas au Michigan, en Illinois, et dans un certain nombre d'États. Je crois que ce sentiment sera présent pendant encore un bon moment aux États-Unis.

Que désirent ceux qu'on appelle les «anti-japonais»? Je crois qu'ils ne le savent pas eux-mêmes. Rappelez-vous la fin des années 70 et le début des années 80: un certain groupe d'Américains exigeaient que les sociétés japonaises désireuses de vendre des automobiles aux États-Unis fabriquent leurs véhicules aux États-Unis. En passant, c'est la raison qui explique la présence dans nos deux pays des sociétés Honda, Toyota et Hyundai.

On croyait que si l'usine était en Amérique, elle s'approvisionnerait davantage chez des fabricants de pièces américains canadiens. Cependant, un grand nombre de fournisseurs ont suivi les usines d'assemblage jusqu'ici, et, à l'heure actuelle, un grand nombre de fabricants de pièces japonais sont installés aux États-Unis et, je crois, au Canada, même si je ne suis pas aussi au fait de la situation canadienne. Soudainement, aux yeux de ces Américains, il n'est plus suffisant que les fournisseurs des usines étrangères d'assemblage soient installés en Amérique du Nord: ils faut que ces fournisseurs soient de souche nord-américaine.

Ils ne tiennent pas compte des emplois créés aux États-Unis ou au Canada par l'exploitation de ces entreprises. Ils semblent croire qu'un fournisseur non traditionnel, dont la raison sociale n'est pas nord-américaine, porte préjudice aux États-Unis. Je ne sais pas où cela va nous mener.

[Text]

I have personally experienced a situation where we have attempted to generate some support in Congress for a transplant operation that had significant benefits for North America. One way to do that under our system is to find parts suppliers to that transplant, get them to go into their representatives and say, "Hey, this is good for our country." What we found, surprisingly—or maybe not so surprisingly, perhaps I was naïve—that if the company's name sounded Japanese whether or not it was in Ohio, Michigan, Illinois or Indiana, you could not get in the door. The Congressman did not care. He wanted to hear that it was John Doe's parts company, not some Japanese name. That is a real problem because the workers are North American; the jobs are going to North Americans. That is what I thought this whole thing was supposed to be about.

I know that was a long discourse—I'm probably avoiding your basic question. I see the Japan-bashing continuing for the near term at least. Clearly the impact on Canada cannot be helpful from an investment standpoint, because if it comes down to a question of guaranteed access to the U.S. market, if the only way you can achieve that is by establishing in the United States—not in the free trade area—then you have a problem. That is why I am pleased to see the government taking such a hard line from the very beginning on this Honda issue. It is my understanding they are going to push this vehemently through the process. I think they need to nip this in the bud and say, "If you meet these requirements, you are going to get the free access to the U.S. market", and make it a guaranteed access for Canada just as it is in the United States. Unfortunately, we have to go through that sorting out process. In the long-term, if the government continues to defend Canadian interests as they have in this case, they should resolve most of the questions.

Senator Barootes: Mr. Chairman, I have a question for Mr. Ritchie, back to NAFTA. If the benefits to Canada through that tripartite agreement are insubstantial and we do not sign up, do you see any problems? The problem I am thinking of is the chance that there will be transshipment of Mexican-made goods into the United States and thence to Canada; textiles, for example? Then we have to establish what the Americans have established with Honda. What is the percentage of American manufacture in it? Are we going to go through the same conniptions if we do not find NAFTA a benefit and do not sign up? Can you foresee any of those problems?

Mr. Ritchie: First, it obviously depends on whether the Americans and the Mexicans do a deal, and I think that is far from clear. If I understand your question correctly, in the event they do a deal and we are not party to it—

[Traduction]

J'ai personnellement participé à une tentative visant à convaincre le Congrès de soutenir la venue d'une société étrangère qui aurait été très avantageuse pour l'Amérique du Nord. Dans le cadre de notre régime, une façon de faire consiste à dénicher les éventuels fournisseurs de pièces de cette usine, puis de les amener à communiquer avec leurs représentants pour leur dire: «Réfléchissez un peu, la venue de cette usine est bonne pour notre pays.» À notre surprise, nous avons constaté—j'ai peut-être été un peu naïf sur ce point—que si le nom de la société avait une consonance japonaise nous ne pouvions nous présenter à la porte d'un membre du Congrès, que nous soyons en Ohio, au Michigan, en Illinois ou en Indiana. Il n'était tout simplement pas intéressé. Il ne voulait entendre qu'un nom de société américaine, et non japonaise. Cette situation soulève un problème réel, étant donné que les travailleurs sont nord-américains et que les emplois sont destinés à des Nord-Américains. À mon avis, voilà de quoi toute la situation retourne.

Je me rends compte que cet exposé est un peu long—je n'ai probablement pas répondu à votre question. Je crois que le sentiment anti-Japon sera encore présent à court terme, au moins. Son incidence sur le Canada ne sera sûrement pas néfaste sur le plan de l'investissement, mais si la question se résume à une garantie d'accès aux marchés américains et que la seule façon de l'obtenir est de s'établir aux États-Unis, plutôt que sur les territoires compris dans l'entente de libre-échange, le Canada a un problème. C'est pourquoi je suis heureux de constater que votre gouvernement s'est campé solidement sur ses positions depuis le début de l'affaire Honda. Selon moi, les Canadiens vont faire valoir fermement leur point jusqu'au bout du processus. Ils doivent faire avorter ce litige dès maintenant et annoncer aux sociétés japonaises: «Si vous satisfaites à certaines exigences, vous aurez libre accès au marché américain»; l'accès leur sera garanti tant du Canada que des États-Unis même. Malheureusement, nous devons mettre de l'ordre dans l'ensemble du processus. À long terme si le gouvernement continue de défendre les intérêts canadiens comme il le fait dans le cas Honda, il devrait être en mesure de résoudre la plupart des problèmes.

Le sénateur Barootes: Monsieur le président, j'aimerais revenir à l'accord nord-américain et poser une question à M. Ritchie. Si les avantages que le Canada pourrait tirer de l'entente tripartite ne sont pas importants et que nous n'y adhérons pas, croyez-vous que cela pourrait soulever un quelconque problème? Celui auquel je fais référence est le suivant: Est-il possible que des marchandises fabriquées au Mexique soient transbordées aux États-Unis avant d'entrer au Canada, par exemple, les textiles? Nous devrions alors mettre en place les mêmes mesures que les Américains ont prises au regard de la société Honda. Faudra-t-il évaluer le pourcentage du contenu américain dans les produits? Allons-nous devoir subir les mêmes crises d'hystérie si l'accord nord-américain n'est pas avantageux et que nous ne le signons pas? Pensez-vous que cela pourrait entraîner un de ces problèmes?

M. Ritchie: En premier lieu, cela dépend manifestement de la conclusion d'un accord entre les Américains et les Mexicains, ce qui est loin d'être fait. Si je comprends bien votre

[Text]

Senator Barootes: It is bilateral not trilateral.

Mr. Ritchie:—then there would be some administrative difficulties in terms of the transshipment problem, but the legal status would be very clear. The goods that did not contain sufficient American and/or Canadian content would not be entitled to duty-free status across the border. In the case of textiles, it would go beyond that because we have a American insistence, a rather Draconian two-stage processing rule, which in some ways makes it even more difficult and makes it more closely restricted.

I do see some practical problems, because I know your question is intended much more broadly than textiles.

Senator Barootes: Yes, much more.

Mr. Ritchie: The problem tends to be one of enforcement, rather than what the rules would be. The rules would be clear, but the enforcement would be made more difficult. It is worth recalling that already under the existing situation there is the Maquilas, which create much of the same kind of enforcement problem. To my knowledge, there has not been any serious leakage across the border or any serious transshipment problem. If there were, then fairly quickly our authorities should be able to get on top of it.

Senator Barootes: The problem that I worry about is what the Americans have done to us with their audit of Honda. Are we going to have to go through those jumps for products being manufactured or processed in the United States having been originally sourced out of Mexico? I am sure we would not want to go through that.

Mr. Ritchie: For most industries, as Merkin indicated, the test is a simple one of change of tariff heading. We are really talking about those cases where there is a value-added test; and yes, while I would hope we would not behave in the manner the U.S. has on the Honda audit, the customs authorities would be required to determine whether there was 50 per cent Canada-U.S. content.

Mr. Merkin: Just one little thought on that question. I hope that those in the U.S. who are involved in this audit understand that it is a two-way street and while Gordon has faith that nothing like that would ever happen up here, I would hate to see a Canadian Customs official, a very ambitious Canadian Customs official—

Senator Barootes: We don't have any of those.

Mr. Merkin: I have run into a few—start to break down electronic products coming from the U.S. I cannot imagine what it would be like to have to justify where all those parts come from. It is really in both countries' interest to be reasonable when it comes to this.

The Chairman: Honourable senators, the clock has marched on. I want to thank Mr. Merkin and Mr. Ritchie for being so

[Traduction]

question, s'ils concluaient un accord et que nous n'y soyons pas partie—

Le sénateur Barootes: Dans le cadre d'un accord bipartite, plutôt que tripartite.

M. Ritchie: . . . il y aurait alors quelques problèmes administratifs en matière de transbordement, mais le statut juridique serait très clair. Les marchandises qui n'auraient pas un contenu américain et (ou) canadien suffisant ne pourraient traverser la frontière en franchise de droits. Dans le cas des textiles, le problème se compliquerait à cause de l'insistance des Américains et d'une règle de transformation en deux étapes plutôt radicale, ce qui rend la situation encore plus difficile et réduit la marge de manoeuvre.

J'entrevois certains problèmes pratiques, si votre question vise d'autres secteurs que les textiles, comme je le pense.

Le sénateur Barootes: En effet, beaucoup d'autres.

M. Ritchie: Le problème tient plus à l'application des règles qu'à leur nature. Les règles seraient claires, mais la façon de les mettre en application serait un peu plus difficile. Il faut faire remarquer que, déjà dans le contexte actuel, les «Maquiladoras» causent des préoccupations de cet ordre. À ma connaissance, il n'y a pas eu de problème grave de violation des frontières ou de transbordement. Si la situation survenait, les autorités auraient tôt fait de prendre la situation en main.

Le sénateur Barootes: Le problème qui m'inquiète est l'effet sur le Canada de la vérification américaine dans l'affaire Honda. Devrons-nous prendre le même type de mesures pour des produits fabriqués ou transformés aux États-Unis qui proviennent à l'origine du Mexique? Nous ne voudrions certainement pas en arriver là.

M. Ritchie: Pour la plupart des secteurs, comme M. Merkin l'a indiqué, le critère consiste simplement à changer la position tarifaire. Nous parlons spécialement des cas où il faut appliquer un critère de valeur ajoutée; bien que j'espère que nous n'adoptons pas les méthodes qu'ont utilisées les Américains au regard de la société Honda, les autorités douanières devront obligatoirement déterminer si le contenu américain ou canadien du produit est égal à 50 p. 100.

M. Merkin: Puis-je ajouter un seul commentaire sur ce point. J'espère que les Américains qui ont participé à cette vérification comprennent que l'ascenseur va dans les deux sens et, même si M. Gordon est convaincu que rien de ce genre ne pourrait se produire au Canada, je n'aimerais pas voir un fonctionnaire des douanes canadiennes, un fonctionnaire des douanes canadiennes très zélé—

Le sénateur Barootes: Il n'y en a aucun au Canada.

M. Merkin: J'en ai croisé quelques-uns—qui ont démonté certains appareils électroniques provenant des États-Unis, et je n'ose imaginer comment on pourrait justifier la provenance de chacune des pièces. Il est vraiment dans l'intérêt de nos deux pays d'être raisonnables sur ce point.

Le président: Mesdames et Messieurs les sénateurs, il se fait tard. J'aimerais remercier M. Merkin et M. Ritchie de nous

[Text]

free in giving us guidance this afternoon. Is it has been most helpful.

Next week the committee will again be dealing with Canada-U.S. trading relations. We will have with us Mr. Allan Gotlieb. There will also be at that meeting an official from the Department of External Affairs and International Trade. It will be another opportunity to revisit some of the same ground, and I must say I doubt that it will be as lively a discussion as this one, but I will count on you, honourable senators, to make it at least as lively. I thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

avoir livré si ouvertement leur opinion cet après-midi. Leurs propos nous seront très utiles.

La semaine prochaine, le comité se penchera à nouveau sur les questions relatives aux relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. M. Allan Gotlieb sera des nôtres ainsi qu'un représentant du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur. Nous aurons encore l'occasion de nous pencher sur le même type de problème, mais je dois admettre que la discussion ne sera probablement pas aussi vivante que celle-ci. Cependant, je compte sur vous, Mesdames et Messieurs les sénateurs, pour en faire une rencontre aussi intéressante. Merci beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Strategico Inc.:

Gordon Ritchie, Chief Executive Officer; and

From Strategic Policy Inc., Washington, D.C.:

William Merkin, Senior Vice-President.

De Strategico Inc.:

Gordon Ritchie, administrateur en chef, et

De Strategic Policy Inc., Washington, D.C.:

William Merkin, vice-président principal.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART
Deputy Chairman:
The Hon. GERALD R. OTTENHEIMER

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART
Vice-président:
L'honorable GERALD R. OTTENHEIMER

Tuesday, March 31, 1992

Le mardi 31 mars 1992

Issue No. 9
Fifth Proceedings on:

The examination of negotiations
for a North American
free trade agreement
among Canada, the United States
and Mexico and any other
related trade developments

Fascicule n° 9
Cinquième fascicule concernant:

L'examen des négociations
en vue d'un accord
de libre-échange
entre le Canada, les États-Unis
et le Mexique et tout autre
aspect commercial connexe

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Balfour	MacEachen
Bolduc	*Marshall
Bosa	*Murray, P.C.
Cogger	(or Lynch-Staunton)
Cools	Ottenheimer
Corbin	Phillips
Doody	Robichaud
*Frith (or Molgat)	Roblin, C.P.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Johnson substituted for that of the Honourable Senator Phillips. (March 31, 1992)

The name of the Honourable Senator Phillips substituted for that of the Honourable Senator Johnson. (March 31, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Balfour	MacEachen
Bolduc	*Marshall
Bosa	*Murray, p.c.
Cogger	(ou Lynch-Staunton)
Cools	Ottenheimer
Corbin	Phillips
Doody	Robichaud
*Frith (ou Molgat)	Roblin, c.p.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Johnson substitué à celui de l'honorable sénateur Phillips. (Le 31 mars 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Phillips substitué à celui de l'honorable sénateur Johnson. (Le 31 mars 1992)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 21, 1991:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was—
Adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart, propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 31, 1992
(11)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Balfour, Bolduc, Bosa, Cogger, Johnson, Kelleher, Roblin, Stewart and Stollery. (10)

Other Senators present: The Honourable Senators Grafstein and Spivak. (2)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director, Susan Olsen and Tony Halliday, Researchers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Pursuant to Rule 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved—That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed; That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Witnesses:

Allan Gotlieb, Former Canadian Ambassador to the United States;

From External Affairs and International Trade Canada:

Robert G. Wright, Director General, United States Trade and Economic Policy Bureau; and

Patricia M. Smith, Director, Free Trade Management Division, (UGM).

The Chairman introduced the witnesses.

Mr. Allan Gotlieb and Mr. Wright made opening statements and answered questions put to them by Members of the Committee.

The Honourable Senator Bolduc moved—That the following budget application be concurred in and that the Chairman

PROCÈS-VERBAL

MARDI LE 31 MARS 1992
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Balfour, Bolduc, Bosa, Cogger, Johnson, Kelleher, Roblin, Stewart et Stollery. (10)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Grafstein et Spivak. (2)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Peter Dobell, directeur, Susan Olsen et Tony Halliday, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 97(4) du Règlement du Sénat, l'honorable sénateur Roblin propose—Que soit formé un sous-comité du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale; Que le Sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions liées à la sécurité nationale et à la défense ainsi qu'aux rôles futurs des forces armées canadiennes; et Que le Sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen et Phillips, ainsi que du président du Comité sénatorial des affaires étrangères y siégeant d'office.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à l'ordre de renvoi daté du jeudi 21 novembre 1991, le Comité entame l'examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

Témoins:

Allan Gotlieb, ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis.

Des Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada:

Robert G. Wright, directeur général, Direction générale de la politique commerciale et économique—États-Unis; et

Patricia M. Smith, directeur, Direction de la gestion du libre-échange (UGM).

Le président présente les témoins.

MM. Allan Gotlieb et Wright font quelques remarques préliminaires et répondent aux questions que leur posent les membres du Comité.

L'honorable sénateur Bolduc propose—Que les prévisions budgétaires suivantes soient adoptées et que le président les

submit same to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for consideration:

Professional and Other Services	\$89,975
Transportation and Communications	1,100
All Other Expenditures	<u>2,500</u>
TOTAL	\$93,575

soumettre à l'examen du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et autres	89 975 \$
Transports et communications	1 100
Toutes les autres dépenses	<u>2 500</u>
TOTAL	93 575 \$

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 6:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du Comité

Denis Robert

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 31, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:30 p.m. to monitor the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments.

Senator Stewart (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have two items of business other than the main transaction of the day. One of those concerns setting up a subcommittee of this committee to deal with the question of national security and defence. I have asked that a copy of the motion to set up such a subcommittee be distributed. Senator Balfour is with us this afternoon.

Honourable senators, is someone prepared to move this motion?

Senator Roblin: I so move.

The Chairman: So we have a motion in the terms set out before you. Is this acceptable?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Motion carried. I wanted to tell members of the main committee that you will all be informed about the meetings of the subcommittee. I am sure the members of the subcommittee will be more than happy to welcome you to their meetings.

The other matter is the budget for the forthcoming year. I propose that we leave that until after we have heard the witnesses scheduled for today because it may well be that some of the members of the committee will want to ask questions about the details of the budget.

Today we will continue our examination of recent developments in Canada-United States trading relations. To help us we have two highly qualified witnesses. Mr. Allan Gotlieb was Canada's ambassador to Washington at the time of the free trade negotiations. Mr. Robert Wright is with us from the Department of External Affairs. He is the Director General of the United States Trade and Economic Policy Bureau.

Before we hear from these two gentlemen, there is another point I want to mention.

I asked our staff to examine the Carbon Black case as it relates to the softwood lumber dispute. At our last meeting it was pointed out that the Carbon Black decision had intervened between the first finding of the Department of Commerce in 1983 and the second finding with regard to softwood lumber in 1986. We are having a report prepared by the staff to be circulated to members of the committee this week.

Senator Roblin: Is it possible to obtain a copy of the American document published the other day listing all the naughty traders in the world that they do not like?

The Chairman: I understand that it is.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 31 mars 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères s'est réuni aujourd'hui à 16 h 30 pour étudier la mise en application dans les deux pays de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* de même que tout autre développement commercial connexe.

Le sénateur Stewart (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons deux points à étudier, en plus du sujet principal de la journée. L'un d'eux a trait à la formation d'un sous-comité qui analysera la question de la sécurité nationale et de la défense nationale. J'ai demandé qu'on distribue des exemplaires de la motion de création de ce sous-comité. Monsieur le sénateur Balfour est parmi nous aujourd'hui.

Honorables sénateurs, quelqu'un veut-il proposer cette motion?

Le sénateur Roblin: J'en fais la proposition.

Le président: Nous avons donc une motion libellée selon les termes dont vous avez pris connaissance. Est-elle acceptable?

Des voix: Oui.

Le président: Motion adoptée. Je voulais informer les membres du Comité qu'ils seront avertis lorsque le sous-comité se réunira. Je suis sûr que les membres du sous-comité se feront un plaisir de vous accueillir à leurs réunions.

L'autre point a trait au budget pour l'année qui vient. Je propose d'en reporter l'étude jusqu'à ce que nous ayons entendu les témoins prévus pour aujourd'hui parce que certains membres du Comité voudront peut-être leur poser des questions sur les modalités du budget.

Aujourd'hui, nous allons poursuivre notre étude des derniers développements dans les relations commerciales Canada-États-Unis. Deux témoins très compétents vont nous aider à faire cette étude. M. Allan Gotlieb était l'ambassadeur du Canada à Washington au moment des négociations sur le libre-échange. Nous avons aussi avec nous M. Robert Wright, du ministère des Affaires extérieures. Il est le directeur général de la Direction générale de la politique commerciale et économique - États-Unis.

Avant que ces messieurs nous adressent la parole, j'aimerais soulever un autre point.

J'ai demandé à notre personnel d'examiner comment l'affaire Carbon Black est reliée au différend du bois d'oeuvre. À notre réunion précédente, il a été signalé que la décision Carbon Black est survenue entre la première constatation du Département du Commerce en 1983 et la seconde constatation en 1986 qui concernait le bois d'oeuvre. Nous avons demandé au personnel de rédiger un rapport qui sera distribué aux membres du comité cette semaine.

Le sénateur Roblin: Serait-il possible d'obtenir une copie du document publié l'autre jour par les États-Unis et où sont énumérés les «gros méchants» du monde qu'ils n'aiment pas?

Le président: Je crois que oui.

[Text]

Senator Roblin: We will need that for our visit to Washington.

The Chairman: It is unnecessary to introduce the topic. Hard words have been spoken by some Canadians concerning the way the United States has been carrying out the free trade agreement. In return, the United States trade representative Carla Hills has convened a special Canada-watch committee to cool further problems in the Ottawa-Washington economic relationship. It is very important that the free trade agreement run in a satisfactory way. It is particularly important because of the ongoing trilateral discussions involving Canada, the United States, and Mexico.

It is against that background that we hear Mr. Gotlieb and Mr. Wright this afternoon. Mr. Gotlieb, if you have an opening statement, we would be delighted to hear it.

Mr. Allan Gotlieb, Former Canadian Ambassador to the United States: Thank you, Mr. Chairman. I know that your committee has been hearing witnesses on the subject of the Canada-U.S. free trade agreement. I am not too sure, in the opening remarks that I make, what would be the most useful observations for me to put forward.

Perhaps I could emphasize one or two broad themes that help to explain where we are and what we are doing actually in this Canada-U.S. free trade agreement. I do not bring to this topic the special skills of an economist in evaluating the impact of the agreement on Canadian economic life. I am conscious, though, that because of the political debate that took place on the agreement and the highly focused and dramatic events that led to its ratification, including the holding of an election, the agreement did suffer from very high expectations and, in my opinion, very unrealistic expectations as to what it might or might not do for Canada.

Consequently, I think some of the difficulty that we have today in measuring the impact or the importance of the agreement is that it has to be measured against expectations that this was an extraordinary event in our history. It also has to be measured in a context where the country is suffering from a number of economic ills from a variety of causes.

How we single out and identify at this time, three years after the agreement is entered into, what exactly is the contribution of the free trade agreement to our economic ills or to our economic strengths is no easy task and I am not going to attempt it. But I would like to add my own perspective and I will be glad to try to cope with any questions you may have.

I think the free trade agreement was of historic importance in Canada-U.S. relations. More importantly, I think it was of historic importance in Canadian foreign policy. I think it did constitute a significant discontinuity in the history of Canadian foreign policy, perhaps more of an act of discontinuity than has been realized or has been in evidence for the past 50 years of our history. It was also a discontinuity for reasons that may not always be appreciated or that may be appreciated for the wrong reasons.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Nous en aurons besoin pour notre visite à Washington.

Le président: Il n'est pas nécessaire de présenter ce sujet. Certains Canadiens n'ont pas mâché leurs mots en parlant de la façon dont les États-Unis ont appliqué l'Accord de libre-échange. Par ailleurs, la représentante au commerce des États-Unis, Carla Hills, a créé un comité spécial de surveillance du Canada pour atténuer tout nouveau problème qui pourrait survenir dans les relations économiques Ottawa-Washington. Il est très important que l'Accord de libre-échange soit bien rodé. C'est tout particulièrement important à cause des échanges trilatéraux en cours entre le Canada, les États-Unis et le Mexique.

Voilà la situation actuelle, alors que nous allons entendre M. Gotlieb et M. Wright. M. Gotlieb, si vous avez des remarques préliminaires, nous serions ravis de les entendre.

M. Allan Gotlieb, ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis: Merci, monsieur le président. Je sais que d'autres personnes sont venues témoigner devant votre comité au sujet de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. Je me demande quelles remarques préliminaires seraient les plus utiles pour vous.

Je pourrais peut-être insister sur un ou deux grands aspects qui permettent de comprendre où nous en sommes et où s'en va vraiment cet Accord. Je ne peux pas utiliser la compétence spéciale d'un économiste pour évaluer l'impact de l'Accord sur la réalité économique du Canada. Mais je sais fort bien qu'à cause du débat politique qu'a suscité l'Accord et des événements dramatiques et à grands renforts de publicité qui ont mené à sa ratification, dont la tenue d'une élection, qu'il a souffert des attentes très grandes et, à mon avis, des attentes très irréalistes quant à ce qu'il pourrait faire pour le Canada et quant à ce qu'il ne pourrait pas faire.

En conséquence, d'après moi, une partie du problème entourant la mesure de l'impact ou de l'importance de l'Accord, c'est qu'ils doivent être évalués par rapport au fait que les Canadiens s'attendaient tous que ce serait un événement sans précédent de leur histoire. L'Accord doit également être évalué par rapport à un certain nombre de maux d'ordre économique dont souffre le pays pour diverses raisons.

Il n'est pas facile, et je ne m'y attarderai pas, d'isoler et d'identifier à ce stade-ci, trois ans après l'entrée en vigueur de l'Accord, le rôle qu'il a joué dans nos malheurs économiques et dans les points forts de notre économie. J'aimerais toutefois vous présenter ma façon de voir les choses, et je me ferai un plaisir de tenter de répondre aux questions que vous voudrez me poser.

Je crois que l'Accord de libre-échange occupe une place importante dans l'histoire des relations Canada-États-Unis, et, ce qui est encore plus important, dans l'histoire de la politique étrangère du Canada. Je crois qu'il a changé en profondeur la politique étrangère du Canada, peut-être plus qu'on l'a cru à l'époque et peut-être plus que ce que le Canada a vécu durant les 50 dernières années de son histoire. Il constituait aussi une coupure pour des motifs pas toujours bien connus ou pour des motifs appréciés à tort.

[Text]

I had the honour to develop this theme to some extent in the O. D. Skelton lecture that I gave in Toronto, under the auspices of the Department of External Affairs last December. The view that I expressed there and that I will develop now is that essentially the free trade agreement marked a move from diplomacy and politics essentially to the law, with an attempt to produce a greater reliance on the rule of law and on formal types of intermediation in the Canada-U.S. relationship.

For some 50 or 60 years, Canadian diplomacy avoided reliance on arbitration, judicial settlement, or third-party instruments for settling disputes. It was an article of faith. Curiously, it corresponded with an American view as well. The Americans deplored the notion of relying on third party dispute settlement.

You might remember the Connelly Amendment to the International Court of Justice of 1946 in which the United States said it would exclude from the rule of the International Court of Justice any matter falling within the domestic sphere of the United States as determined by the United States and their assistance on a veto in the Security Council in 1945 for the same reason.

Historically, our two countries were *ad item* on that point. We wanted to retain control. The executive branches wanted to retain control of the relationship and of the management of disputes. The idea of losing control to third parties, to bilateral international institutions whatever they might be, was anathema. We had almost no cases in our history since World War II of actually arbitrating disputes. In fact, we had three or four cases in our history in the 20th century, and most of them under the auspices of the British which left rather unhappy memories.

The reasons for not wanting to use this type of intermediation were complex, the first being that we believed that we could rely upon the president of the United States with his executive power and the executive branch and our own diplomacy and our own political leaders to negotiate settlement of disputes. The maintenance of control was very, very important.

A very distinguished practitioner, some of you will remember him, John Holmes, remarked in a book he wrote on the subject some years ago that it was a curiosity, this Canadian disdain for third-party settlement, because in theory at least it puts you on a one-to-one basis rather than on a one-to-ten basis, but nevertheless it was there.

What happened over a period of years in the 1960s, 1970s, and 1980s were several factors. One was the great decline—which is said often in a different context—of the imperial presidency, the inability of the United States president to control the domestic view. As you know, external trade is an exclusive prerogative of the United States Congress. There is no executive power. It is delegated. There are some academic and constitutional historians who purport to say there is some residual

[Traduction]

J'ai eu l'honneur de développer le sujet quelque peu en décembre dernier, à Toronto, durant la conférence O. D. Skelton tenue sous les auspices du ministère des Affaires extérieures. La vision des choses que j'y ai présentée et que je vais étoffer devant vous, c'est que l'Accord de libre-échange constituait un passage de l'exercice de la diplomatie et de la politique à l'application de la loi, pour que les relations Canada-États-Unis reposent davantage sur les règles des lois et sur des techniques formelles de médiation.

Depuis 50 ou 60 ans, la diplomatie canadienne a évité de recourir à l'arbitrage, aux procédures de règlement judiciaire et aux tierces parties pour régler des différends. C'était un acte de foi. Curieusement, cette attitude correspondait également au point de vue américain. Les Américains déploraient le fait d'avoir recours à une tierce partie pour le règlement des différends.

Vous vous rappelez peut-être l'amendement Connelly de la Cour internationale de Justice, en 1946, en vertu duquel les États-Unis ont dit qu'ils excluraient de la règle de la Cour internationale de Justice toute affaire qui, selon eux, relevaient de la compétence nationale des États-Unis, ainsi que leur aide à l'égard d'un veto au Conseil de sécurité, en 1945, pour la même raison.

Historiquement, nos deux pays étaient d'accord sur ce point. Nous voulions garder le contrôle. L'organe exécutif voulait garder le contrôle de la relation et de la gestion des différends. L'idée de perdre le contrôle au profit de tierces parties, d'institutions internationales bilatérales quelles qu'elles soient, était une abomination. Nous n'avions presque jamais eu, dans notre histoire depuis la Seconde Guerre mondiale, de différends ayant été réglés par arbitrage. En fait, nous en avons eu trois ou quatre au XX^e siècle, et la majorité d'entre eux sous les auspices de la Grande-Bretagne, qui nous ont laissé un souvenir plutôt mauvais.

Les raisons pour refuser ce type d'intermédiation étaient assez complexes, la première étant que nous croyions que nous pouvions nous fier au président des États-Unis, ainsi qu'à son pouvoir exécutif et à son organe exécutif, et à nos propres diplomates et à nos propres chefs politiques pour négocier le règlement des différends. La sauvegarde du contrôle était très, très importante.

Un très distingué expert, certains d'entre vous se souviendront peut-être de John Holmes, avait remarqué, dans un ouvrage qu'il a écrit sur le sujet il y a quelques années, que c'était étrange, ce mépris du Canada pour le règlement des différends par une tierce partie, parce que ce concept, en théorie du moins, met les deux parties face à face plutôt qu'une contre dix, néanmoins les choses en sont ainsi.

Plusieurs facteurs sont apparus au fil des années, dans les années soixante, soixante-dix et quatre-vingt. Mentionnons notamment le grand déclin—terme qu'on utilise souvent dans un autre contexte—de la présidence impériale, de l'incapacité du président des États-Unis à contrôler l'opinion nationale. Comme vous le savez, le commerce extérieur est une prérogative exclusive du Congrès des États-Unis. Il ne relève aucunement du pouvoir exécutif. C'est une compétence déléguée. Certains théoriciens et historiens en matière constitutionnelle

[Text]

executive power. Whether you accept that or not, the reality is that it is the exclusive power of the United States Congress.

When the president negotiates, he does so through delegation. Therefore, trade policy is originated, conceived, drawn up in the various acts of the United States Congress, 1974, 1988, et cetera, on a trade bill. That is the United States in its natural mode.

However, for many years in the post-war era, because of the Cold War and because of U.S. industrial primacy, there were very few trade disputes that the United States got into. They subordinated their trade disputes to geo-political ends. They had the power to do that through the power of the presidency in the domestic field.

The two fundamental things that changed in modern history in the United States was the fact that the president ceased to be a chief executive officer—I am over simplifying—in the United States. In light of Vietnam and Watergate, Congress took back its power and Congress itself became the primary player. The decline in industrial primacy brought about a very heavy resurgence of protectionist pressures in the late 1970s and early 1980s. This was in a world where already most of the tariffs had been reduced to a level of under 10 per cent in the United States and among the industrial partners of the world.

The result was that, in the presence of very heavy protectionist pressures that were arising in the early 1980s—and there were dozens of them. In fact, everything that Canada grew or produced was threatened in a way. You could name any product; potash, copper. Anything that came out of the ground was under threat. And the realization came that more and more of these disputes were taking the form of countervailing and dumping actions in the U.S. courts, orchestrated or carried out under the drama of congressional resolutions and lobbying.

More and more, Canada, understandably, had to turn to new ways to address these disputes, particularly so, since by this time 75 per cent of our trade was going to one country, 20 per cent of our gross national product. The result was a re-examination of how best to protect ourselves.

The problem under the GATT was that the tariffs were stripped away but the dispute settlement mechanisms were very weak. They were purely recommendatory. A party could block them and they were not binding. Even if their decision was taken, the party need not comply. In the case of the United States, they often did not comply or they hesitated years before complying.

I think a fairly large consensus formed in official circles in Ottawa among those who had been dealing with trade and the United States without articulating this as a historic shift. Nevertheless, a realization developed that either one would

[Traduction]

prétendent que le pouvoir exécutif a certains pouvoirs résiduels. Que vous acceptiez cette théorie ou non, la réalité est que cette matière relève exclusivement du Congrès des États-Unis.

Lorsque le président négocie, il le fait par délégation. Par conséquent, la politique commerciale trouve son origine, elle est conçue, elle est rédigée dans les diverses lois du Congrès des États-Unis, 1974, 1988, etc., grâce à un projet de loi à caractère financier. C'est ainsi que les choses fonctionnent aux États-Unis.

Toutefois, pendant de nombreuses années de l'après-guerre, en raison de la Guerre froide et de la prépondérance industrielle des Américains, les États-Unis ont été parties à très peu de différends commerciaux. Ils subordonnaient leurs différends commerciaux à des fins géopolitiques. Ils avaient le pouvoir d'agir ainsi grâce au pouvoir du président en matière interne.

Les deux choses fondamentales qui ont changé dans l'histoire récente des États-Unis est le fait que le président a cessé d'être le président-directeur général—je simplifie à outrance—des États-Unis. Après la Guerre du Vietnam et l'affaire Watergate, le Congrès a repris ses pouvoirs et est devenu lui-même le principal intervenant. Le déclin de la prépondérance industrielle des Américains a entraîné une très forte réapparition des pressions protectionnistes à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt. C'était à une époque où presque tous les tarifs avaient été réduits à moins de 10 pour cent aux États-Unis et dans les pays industriels du monde.

Il en est résulté que, en présence de pressions protectionnistes très fortes qui apparaissaient au début des années quatre-vingt—et il y a en a eu des douzaines. En fait, tout ce que le Canada faisait pousser ou produisait était menacé d'une façon ou d'une autre, n'importe quel produit, la potasse, le cuivre, tout ce qui provenait du sol était menacé. Et l'on s'est rendu compte qu'un nombre croissant de ces différends prenaient la forme d'actions en matière de droits compensateurs et anti-dumping intentées devant les tribunaux américains, qui étaient orchestrées ou lancées sous la bannière de résolutions du Congrès et du lobbying.

De toute évidence, le Canada a dû se tourner de plus en plus vers de nouvelles façons de régler ces différends, plus particulièrement parce qu'à ce moment-là, notre commerce se faisait, à 75 pour cent, avec un seul pays, soit 20 pour cent de notre produit national brut. Nous avons donc réexaminé la meilleure façon de nous protéger.

Dans le cadre du GATT, le problème était que les tarifs avaient été éliminés, mais que les mécanismes de règlement des différends étaient très faibles. Il s'agissait purement et simplement de recommandations. Une partie pouvait les bloquer, ils n'étaient pas obligatoires. Même si la décision était prise, la partie n'était pas tenue de s'y conformer. Dans le cas des États-Unis, souvent ils ne se sont pas conformés ou ils hésitaient avant de se conformer.

Je pense qu'un consensus assez important s'est formé dans les cercles officiels, à Ottawa, parmi ceux qui s'occupaient de commerce avec les États-Unis, sans vraiment qualifier ce phénomène de changement historique. Néanmoins, ils se sont ren-

[Text]

need a single law to abolish or obliterate this situation where the laws could be used as a principle weapon for protectionism. Either that or we would need some kind of third-party dispute mechanism put in place.

The free trade agreement did many things. I think there are a number of very important protections for Canada in the agreement. There is the principle of non-discrimination that underlies it. In services and investment, this principle will have increasing meaning over the years. I also believe that there are many things the United States would not be able to do, like throw new quotas up on our imports or other types of activity.

I think that the centrepiece of the agreement lies in the sections which say that in the face of trade disputes, there is a new method, beyond the national courts of either country, to address them.

I say it is a discontinuity because we never went that way before, although we started in GATT and pressed for similar types of strengthening of institutions. We would have been very happy to have received them in GATT and would be very happy to get them next year or this year or tomorrow.

However, the most important part is a recognition that, with the United States, most of the disputes we have are in the administrative tribunals and the courts. I have not made a checklist of all the disputes that I was involved in or was aware of in the last ten years in the United States, but I believe that the largest number are countervailing and dumping cases.

If you look at the number of trade disputes which fall outside those categories, they are not that significant. There were some, like shakes and shingles, which was a safeguard action taken out of article 19 of the GATT; there are Buy America disputes; there are other types of disputes which do come up. But the basic engines on which these disputes play out is in the courts or administrative tribunals.

Therefore, either we were going to have to rely upon the domestic courts to do this and seek to rely exclusively on GATT instruments for fairness and review, or we had the choice of trying to build in review mechanisms ourselves directly. Both were valid approaches, and I think Canada was absolutely right to take this approach with the United States in a regional treaty and it would be absolutely right to pursue that approach in a multilateral treaty. Both are complementary and will help each other to the extent that we can flesh out more and more rules.

The other historic discontinuity was to go for a regional approach and not just a multilateral one. I do not understand the view that these are in conflict. I think they are complementary and necessary. The free trade agreement perhaps did not

[Traduction]

du compte qu'on aurait besoin d'une seule loi pour abolir ou faire disparaître une telle situation où on peut avoir recours aux lois comme principale arme de protectionnisme, ou alors d'une sorte de mécanisme de règlement des différends par une tierce partie.

L'Accord de libre-échange a fait beaucoup. Je crois qu'il assure de nombreuses et importantes mesures de protection au Canada. Mentionnons le principe de la non-discrimination qui le sous-tend. Dans le domaine des services et des investissements, ce principe aura de plus en plus d'importance au cours des années à venir. Je crois également qu'il y a de nombreuses choses que les États-Unis ne pourront pas faire, comme imposer de nouveaux contingents à nos importations ou à d'autres types d'activités.

Je crois que l'élément primordial de l'Accord se trouve dans les articles qui prévoient, en cas de différends commerciaux, une nouvelle méthode, en plus des tribunaux nationaux de l'un ou l'autre des pays.

J'affirme qu'il s'agit là d'un changement majeur parce que nous n'avons jamais été dans cette direction auparavant, même si nous avons commencé avec le GATT et avons demandé des mesures semblables afin de renforcer nos institutions. Nous aurions été très heureux de bénéficier de ces mesures dans le cadre du GATT et de les avoir l'an prochain, cette année ou même demain.

Toutefois, le plus important, c'est de reconnaître que la majorité des différends que nous avons avec les États-Unis sont réglés par les tribunaux administratifs et les cours. Je n'ai pas dressé une liste de tous les différends auxquels j'ai été partie ou dont j'ai eu connaissance au cours des dix dernières années avec les États-Unis, mais je crois que le plus grand nombre concernaient les affaires en matière de droits compensateurs et de droits antidumping.

Si vous examinez le nombre de différends commerciaux qui ne sont pas de ces deux domaines, vous vous rendrez compte qu'ils ne sont pas importants. Il y en a eu quelques-uns, comme celui des bardeaux, qui concernaient une mesure de sauvegarde prise en vertu de l'article 19 du GATT; il s'agit de différends relatifs à la campagne ACHETEZ AMÉRICAIN; il y en a d'autres types, qui surgissent çà et là. Mais c'est devant les cours ou les tribunaux administratifs que les éléments fondamentaux de ces différends sont jugés.

Par conséquent, nous avons le choix soit de compter sur les tribunaux canadiens pour ce faire et de tenter de dépendre exclusivement des documents du GATT pour ce qui est de l'équité et de l'examen, soit de tenter d'élaborer nous-mêmes directement des mécanismes d'examen. Les deux méthodes étaient valables, et je pense que le Canada avait tout à fait raison d'adopter cette méthode avec les États-Unis dans un traité régional et il serait absolument en droit de poursuivre dans le même sens dans un traité multilatéral. Les deux sont complémentaires et serviront l'un à l'autre dans la mesure où nous pourrions étoffer de plus en plus les règles.

L'autre changement historique consistait à aborder la question dans une optique régionale et non dans une optique multilatérale. Je ne comprends pas pourquoi ces deux optiques seraient en conflit. Je pense qu'elles sont complémentaires et

[Text]

go far enough, or there may be some who feel that the balance could have been struck somewhat differently.

However, a regional approach for Canada was very necessary simply because, if you look at Europe, putting aside the formation of a political community or a military union, the way disputes arise in the absence of tariff, they creep out of regulation, of different interpretation of rules, of environmental legislation, of every kind of rule-making that can appear; conservation, if you look at some of our disputes like lobsters and herring. The disputes spring from many different types of regulation, thus the Europeans found the best way they could avoid the balkanization of Europe was in a regional approach which manifested itself in the community. Indeed, the harmonization of laws has taken place in Europe on a regional basis.

In the case of Canada and the United States, the world's two largest partners, it would have been difficult in the past and it will be equally difficult in the future to harmonize the laws that can produce trade conflicts in the depth that is necessary in a multilateral form, simply because you have 110 countries.

We recognized that in the free trade agreement in trying to adopt a regional definition of subsidy law. We did not succeed. I think Canada had more to gain than the United States from agreement on a subsidy law, because once we have a common subsidy law and once we have a common definition of dumping and once we have a common court of appeal, these disputes are not going to happen. If they do, they are not going to be subject to this politicization we have with the United States changing its laws or rules.

The common law of subsidy is really—in intermediation, in third party settlement, in the world court, that there are two fundamental requirements. One is the international tribunal and the other is the law it applies.

We have the tribunal in the form of panels. What we do not have is the common law. We have a key provision in the free trade agreement, absolutely key but which has not been remarked upon very much, that neither side can change its countervail or dumping law in this interim period of seven years. If they do, then a panel can be struck which can make a definitive and non-appealable decision on that new amendment to a countervail or dumping law as to its compatibility with the objectives and purposes of the agreement, which are stated to be the progressive liberalization of our trading relationship.

We have committed ourselves to define subsidy law. We made it impermissible under the free trade agreement to change our laws to the disadvantage of the other party in the case of countervail and dumping.

The scene shifted over to GATT in the subsidy negotiations for a more detailed code. Although some useful precision may be reached there, I am doubtful—it would be very good if it

[Traduction]

nécessaires. L'Accord de libre-échange ne va peut-être pas assez loin, ou certains pensent peut-être qu'il aurait pu être conclu autrement.

Cependant, le Canada avait vraiment besoin d'une entente régionale. Voici pourquoi: regardez l'Europe, exception faite de la formation d'une communauté politique ou d'une union militaire, la façon dont surgissent les différends en l'absence de tarif, les conflits jaillissent des règlements, des différences d'interprétation des règles, des lois sur l'environnement, de toutes les façons de réglementer; voyez nos conflits en matière de conservation, dans le cas du homard et du hareng par exemple. Les conflits surgissent de la variété des types de règlement; les Européens en sont donc venus à la conclusion que la meilleure façon d'éviter la balkanisation de l'Europe consistait à adopter une vision régionale qui s'est manifestée dans la communauté. En fait, l'harmonisation des lois en Europe s'est faite sur une base régionale.

Dans le cas du Canada et des États-Unis, les deux plus grands partenaires du monde, il aurait été difficile par le passé d'harmoniser les lois qui peuvent donner lieu à des différends commerciaux avec la profondeur requise dans une entente multilatérale, et ce sera également difficile de le faire dans l'avenir, du simple fait qu'il s'agit de 110 pays.

Nous reconnaissons que, dans l'Accord de libre-échange, nous n'avons pas réussi à adopter une définition régionale des lois régissant les subventions. Je pense que le Canada avait davantage à tirer que les États-Unis d'une entente sur les lois régissant les subventions, parce qu'après l'adoption d'une loi commune et d'une définition commune du dumping et la création d'une cour d'appel commune, ces différends ne se produiront pas. S'ils surgissent, ils ne seront pas soumis à la politisation que nous connaissons avec les États-Unis qui modifient leurs lois et leurs règlements.

La loi commune en matière de subventions repose réellement sur l'intermédiation, sur un règlement par une tierce partie, sur un recours à un tribunal international. Il y a deux exigences fondamentales: l'une est le tribunal international et l'autre, la loi qu'il applique.

Nous avons le tribunal qui se présente sous la forme de groupes spéciaux. Nous n'avons pas de loi commune. Il existe une disposition clé dans l'Accord de libre-échange, une disposition véritablement essentielle, mais qui n'a pas été très remarquée, selon laquelle aucune des parties ne peut modifier sa loi sur les droits antidumping ou compensateurs pendant la période provisoire de sept ans. Si elles le font, un des groupes spéciaux peut être saisi, qui pourrait rendre une décision définitive et irrévocable quant à la compatibilité de cet amendement d'une loi sur les droits antidumping ou compensateurs avec les objectifs et les buts de l'Accord qui sont la libéralisation progressive de nos relations commerciales.

Nous nous sommes engagés à définir la loi régissant les subventions. Nous avons interdit, aux termes de l'Accord de libre-échange, de modifier nos lois au détriment de l'autre partie à l'accord, dans le cas des droits antidumping et compensateurs.

Les négociations en vue de l'adoption d'un code plus détaillé sur le subventionnement se déroulent maintenant devant le GATT. Il se peut que certaines précisions utiles puissent en

[Text]

happened—that we will get that degree of specificity in subsidy law. If GATT reaches agreement on a subsidy law and is part of the Uruguay Round, and if Canada and the United States ratify it, then we are both bound by it. That law will be part of the United States domestic law. It will be legislated by Congress, the GATT law, and it will be applied by the bilateral tribunals. So it dovetails completely into the free trade agreement.

The great difference between the free trade agreement and GATT is the free trade agreement dispute settlement mechanisms in chapter 19 are self-executing. They do not require a further act by the United States Congress or executive and do not allow it. If the panel reverses a decision, that decision is then set aside, and it is remanded to the courts.

In the case of a GATT panel or a GATT decision, it is a recommendation, and it will remain so under the new Uruguay Round, if the new GATT treaty is signed. The United States or Canada will not be able to block such a decision in a dispute and will be under an obligation to pass it, to respect it, but it will not be self-executing. The United States in other areas, like the disk dispute and in a current dispute now with another country involving the oil import feed case, has often delayed for years, the implementation of a GATT decision. So it is not self-executing.

The Canadian-U.S. free trade agreement is self-executing. If there is a subsidy agreement as part of the GATT and if the United States Congress passes that law, then it will be the law of the land in the United States. Canada will have the same law of the land, the same subsidy law. It will be applied by the tribunals and will be self-executing, and we will have a uniquely privileged position in the United States market.

If we do not get such an agreement in the GATT, and I am sceptical that we will—I have no inside information—then I think it should become the highest priority of the Government of Canada to negotiate and adopt a common law of subsidy with the United States. I do not think we have any choice and I think Canada is the *demandeur*. It is more in our interests than in theirs.

The final suggestion is also a top priority. I believe that the historic shift has been from politics to law. We need to look to legal institutions for the protection of Canadian interests in the United States market. Getting the common law is the most important single thing for the future, the common law of subsidy and dumping. Beyond that, I think it would be overwhelmingly in Canada's interests to try to make the decisions under chapter 18 binding in international law.

One of the most significant areas of dispute, outside of countervail and dumping, is seen in the Honda dispute. That dis-

[Traduction]

ressortir, mais je doute—ce serait très bien si cela arrivait, que nous obtenions ce degré de spécificité dans une loi régissant les subventions. Si le GATT s'entend sur une loi régissant les subventions et si cette loi fait partie de l'Uruguay Round, si le Canada et les États-Unis la ratifient, alors tous deux seront liés par la loi en question. Cette loi deviendra une loi des États-Unis. La loi passée par le GATT sera sanctionnée par le Congrès et elle sera appliquée par les tribunaux bilatéraux. Elle se raccordera donc à l'Accord de libre-échange.

La grande différence entre l'Accord de libre-échange et le GATT réside dans le fait que les mécanismes de règlement des différends prévus au chapitre 19 de l'Accord de libre-échange sont directement applicables. Ils n'ont pas besoin d'être adoptés par une nouvelle loi du Congrès américain ou par le pouvoir exécutif et ils ne doivent pas l'être. Si le groupe spécial infirme une décision, cette décision est annulée et la question est renvoyée devant les tribunaux.

Dans le cas d'un groupe spécial du GATT ou d'une décision du GATT, il s'agit d'une recommandation et cela restera une recommandation dans le cadre du nouvel Uruguay Round, si le nouveau traité du GATT est signé. Ni les États-Unis ni le Canada ne pourront contourner une telle décision dans un différend et les deux pays seront obligés de l'adopter et de la respecter, mais elle ne sera pas directement applicable. Dans d'autres domaines, par exemple dans le différend sur les disques et dans un différend actuel avec un autre pays au sujet des droits sur les importations de pétrole, les États-Unis ont souvent retardé pendant des années l'exécution d'une décision du GATT. Ces décisions ne sont donc pas directement applicables.

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis est directement applicable. Si le GATT contient un accord sur le subventionnement et si le Congrès des États-Unis adopte cette loi, cette dernière fera partie des lois américaines. Le Canada aura la même loi régissant le subventionnement. Elle sera appliquée par les tribunaux et s'appliquera directement, et nous jouirons d'une position privilégiée unique sur le marché américain.

Si nous n'obtenons pas un tel accord dans le cadre du GATT, et je doute que nous y parvenions—je ne dispose pas de renseignements privilégiés—je pense que le gouvernement canadien devrait faire de la négociation et de l'adoption d'une loi commune entre le Canada et les États-Unis sur le subventionnement sa plus grande priorité. Je pense que nous n'avons pas le choix et que le Canada est le *demandeur*. Il en va d'avantage de notre intérêt que de leur dans ce cas.

Ma dernière suggestion est également prioritaire. Je crois que le changement historique s'est fait de la politique à la loi. Nous devons nous tourner vers les institutions juridiques pour protéger les intérêts du Canada sur le marché américain. L'adoption d'une loi commune est la mesure la plus importante à prendre pour l'avenir, une loi commune sur les droits antidumping et les subventions. Par ailleurs, je pense que le Canada a tout intérêt à essayer de rendre obligatoires en droit international les décisions rendues aux termes du chapitre 18.

L'un des sujets de différends les plus importants, exception faite des droits antidumping et compensateurs, est le différend

[Text]

pute is very important when you are dealing with a regime of law like the free trade agreement. That is, what is the proper interpretation to be given to the law?

The Honda dispute, as I read it, is a dispute about the meaning of an application of the free trade agreement between our two countries. Today, that issue, if it is not resolved by other means, can and I presume will go to a chapter 18 panel. A decision will be taken by a panel struck under chapter 18 which will be public and which, by agreement, by law, the parties ought to conform with, it says in the agreement, but they are not legally bound to. If they do not conform, then some compensatory action could be taken.

I think it is in Canada's interests to advocate that disputes about the meaning and application of the agreement should be settled by binding arbitration, make chapter 18 binding.

For decades it has been the custom in major multilateral treaties, under the auspices of the United Nations, to have an optional protocol by which the parties would agree—if they agreed to, but it was optional—to settle any disputes about the meaning of the agreement or the treaty by international law and by the international court. I think that for the same reasons chapter 19 is in our interests, for the same reasons we want to—whether through GATT or directly—develop a common law of subsidy, it is in Canada's interest to have all disputes about the meaning and application of the agreement decided by law and by a tribunal which is not domestic in the final analysis, to go the legal route and to de-politicize as much as possible.

The Chairman: We have with us Mr. Robert Wright and Ms Patricia M. Smith who is the Director of the Free Trade Management Division of the Department of External Affairs. I invite either or both to say anything you wish in addition to what Mr. Gotlieb has said.

Mr. Robert Wright, Department of External Affairs: Thank you, Mr. Chairman. I welcome the statement by Mr. Gotlieb and his very interesting obligations on the background to the FTA and the legal history and some of the implications and lessons we can draw from the negotiations. I would agree with virtually everything he said.

From our perspective, Mr. Chairman, the FTA is working well and it remains our best security for our trade relations with the United States, our biggest trading partner. The value of total two-way trade reached something over \$250 billion in 1991.

Everyone knows, Mr. Chairman, that our trade relations with the United States have been going through a difficult time in recent months because of protectionist pressures on the Administration and Congress, fuelled by the recession and the coming election in the United States. This environment has undoubtedly contributed to the increase in the number of dis-

[Traduction]

concernant Honda. Ce différend est très important dans le cadre d'un régime comme l'Accord de libre-échange. Il s'agit de déterminer la bonne interprétation à donner à la loi.

D'après moi, le différend concernant Honda a trait à la façon dont on comprend l'application de l'Accord de libre-échange entre nos deux pays. Si cette question n'est pas résolue d'une autre façon, elle pourrait être soumise à un groupe spécial formé en application du chapitre 18, et je présume qu'il en sera ainsi. Une décision publique sera rendue par un groupe spécial constitué aux termes du chapitre 18, et les parties devront, par un accord ou par une loi, s'y conformer, d'après ce qui est écrit dans l'accord, mais elles ne sont pas tenues légalement de le faire. Si elles ne s'y conforment pas, une mesure compensatoire quelconque pourrait être prise.

Je pense que le Canada a avantage à défendre le point de vue que les différends concernant la signification et l'application de l'Accord devraient être réglés par arbitrage obligatoire, c'est-à-dire à rendre le chapitre 18 obligatoire.

Depuis des décennies, il est courant dans les traités multipartites importants, sous les auspices des Nations Unies, de signer un protocole facultatif sur lequel les parties s'entendent—quand elles s'entendent sur un tel protocole qui reste néanmoins facultatif—pour régler les différends concernant la signification de l'accord ou du traité en vertu du droit international et devant la Cour internationale. Je pense pour les mêmes raisons que le chapitre 19 est dans notre intérêt, pour les mêmes raisons que nous voulons—que ce soit dans le cadre du GATT ou directement—mettre au point une loi commune régissant les subventions, il est de l'intérêt du Canada de faire trancher tous les différends concernant la signification et l'application de l'Accord par une loi et par un tribunal qui n'est pas national en fin de compte, d'adopter la voie juridique et de dépolitiser la question le plus possible.

Le président: Nous avons avec nous M. Robert Wright et M^{me} Patricia M. Smith, qui est à la tête de la Direction de la gestion du libre-échange du ministère des Affaires extérieures. J'invite l'un ou l'autre, ou les deux, à ajouter ce qu'il veut à l'exposé de M. Gotlieb.

M. Robert Wright, ministère des Affaires extérieures: Merci monsieur le président. Je remercie M. Gotlieb pour son exposé et ses remarques très intéressantes sur le contexte entourant l'Accord de libre-échange, sur l'histoire du droit et quelques-unes des répercussions et des leçons que nous pouvons tirer des négociations. Je suis d'accord avec presque tout ce qu'il a dit.

De notre point de vue, Monsieur le président, l'Accord de libre-échange fonctionne bien et demeure notre meilleure garantie en matière de relations commerciales avec les États-Unis, notre plus grand partenaire commercial. La valeur de l'ensemble du commerce bilatéral dépasse les 250 milliards de dollars en 1991.

Tout le monde sait, monsieur le Président, que nos rapports commerciaux avec les États-Unis ont connu des difficultés sérieuses ces derniers mois à cause de pressions protectionnistes sur l'administration et le Congrès qui ont été alimentées par la récession et les élections prochaines aux États-Unis. Ce contexte a sans aucun doute contribué à l'accroissement du

[Text]

putes on the table between Canada and the U.S. and has aggravated trade tensions on both sides of the border.

In recent weeks, however, both the Prime Minister and senior officials and ministers in the Canadian government have sent a clear message to the U.S. administration and Congress. This message has a number of themes: We are determined to protect our trade interests and to ensure the respect for the letter and the spirit of the FTA; Enormous long-term economic benefits of liberalized trade that will accrue to both partners are at risk unless close and careful political management is brought to the implementation of the FTA; We expect from the United States a greater effort to avoid future disputes and the aggravation of current disputes.

We have some reason to believe that message is beginning to sink in. I think a Canada Watch Committee of senior government officials has been established in Washington to monitor current and potential disputes that might further aggravate the Canada/U.S. trade relationship. More importantly, the retaliatory rhetoric in the United States has begun to cool down.

Maybe I could just make a few comments on the status of the FTA as I see it. The FTA is still the largest and most comprehensive bilateral trade agreement ever negotiated. Despite the current stresses and strains in the bilateral relationship, the FTA is working and it is contributing to increased trade. Exports to the United States account for 76 per cent of our total global exports. The merchandise exports to the United States have increased since the FTA was implemented. This increase runs counter to the trend of decreasing global export trade that Canada has had with the rest of the world.

There have been four annual scheduled tariff reductions under the FTA implemented to date. These reductions have been complimented by FTA provisions which allow for accelerated tariff elimination at the request of industries on both sides of the border. This provision has proved popular and has been implemented twice since 1989 on some 650 items covering approximately \$8 billion in two-way trade. A third round of accelerated tariff cuts has been initiated by the government, and there have already been 280 requests from Canadian industry for a further acceleration of tariff reductions. These are Canadian companies that would like to see U.S. tariffs reduced at a faster rate in return for an equivalent reduction in the Canadian tariff.

Of course the FTA means and has meant a lot more than lower tariffs. Under the FTA, the mutual recognition of licensing and certification requirements for specific service sectors is also encouraged. In 1991, agreement was reached between the Committee of Canadian Architectural Registration Boards and its U.S. counterparts to extend reciprocity in the registration of architects.

[Traduction]

nombre de différends entre le Canada et les États-Unis et a aggravé les tensions commerciales des deux côtés de la frontière.

Ces dernières semaines, toutefois, le Premier ministre ainsi que des hauts-fonctionnaires et des ministres du gouvernement canadien ont envoyé un message clair à l'administration et au Congrès des États-Unis. Ce message comporte un certain nombre de thèmes: nous sommes déterminés à protéger nos intérêts commerciaux et à assurer le respect de l'esprit et de la lettre de l'ALE; les énormes avantages économiques à long terme que tireront les deux partenaires de la libéralisation des échanges sont menacés à moins qu'il y ait une gestion politique rigoureuse et prudente dans la mise en oeuvre de l'ALE; ce que nous attendons actuellement des États-Unis, c'est un plus grand effort pour éviter les différends futurs et l'aggravation des différends actuels.

Nous avons certaines raisons de penser que le message commence à être compris. Je pense qu'un comité de surveillance canadien composé de hauts-fonctionnaires a été établi à Washington pour suivre les différends actuels et potentiels qui pourraient encore détériorer la relation commerciale entre le Canada et les États-Unis. Fait plus important, la rhétorique de représailles aux États-Unis a commencé à se calmer.

Je pourrais peut-être simplement faire quelques commentaires sur l'état de l'ALE. L'ALE reste l'accord bilatéral de libre-échange le plus vaste et le plus exhaustif qui ait jamais été négocié. Malgré les actuelles tensions et contraintes de la relations bilatérale, l'ALE fonctionne et contribue à accroître les échanges. Les exportations vers les États-Unis représentent 76 p. 100 de nos exportations mondiales totales. Les exportations de marchandises vers les États-Unis ont augmenté depuis la mise en oeuvre de l'ALE. Cette augmentation est contraire à la tendance à la diminution des exportations mondiales que le Canada a connue à l'égard du reste du monde.

Quatre réductions annuelles de droits de douane qui étaient prévues en vertu de l'ALE ont été mises en oeuvre jusqu'ici. À ces réductions se sont ajoutées les dispositions de l'ALE qui permettent une élimination accélérée des droits de douane à la demande des industries de part et d'autre de la frontière. Cette disposition s'est révélée populaire et a été mise en oeuvre deux fois depuis 1989 sur quelque 650 articles représentant environ 8 milliards de dollars en échanges bilatéraux. Le gouvernement a lancé une troisième ronde de réductions accélérées des droits de douane, et il y a déjà eu 280 demandes de l'industrie canadienne pour une plus grande accélération des réductions de droits de douane. Ce sont là des entreprises canadiennes qui voudraient voir une réduction plus rapide des droits de douane américains en échange d'une réduction équivalente des droits canadiens.

Bien entendu, l'ALE signifie et a significé beaucoup plus qu'un abaissement des droits. L'ALE encourage aussi la reconnaissance mutuelle de la réglementation professionnelle et des conditions d'attestation pour certains secteurs déterminés de services. En 1991, il y a eu accord entre le Comité des conseils d'architecture du Canada et son pendant américain pour s'accorder la réciprocité dans la reconnaissance des architectes.

[Text]

In another area, the FTA provides for increased facilitation of business travel. Before the FTA was in effect, Canadian professionals and businessmen on normal business travel were experiencing delays and outright denial of entry to the United States. To date, 61 professions are now listed for streamlined visa procedures. This is another area where the government has received a large number of communications confirming the benefit the FTA has brought to the conduct of normal business between Canada and the U.S.

I would agree with Ambassador Gotlieb's observation that it is in the dispute settlement area that the FTA has broken the most interesting ground and where it is proving its worth. Disputes are inevitable in such an immense trading relationship, and the U.S.A. was dissolved to try to resolve these disputes, not to eliminate them. Canadian industries have already made extensive use of the dispute resolution provisions in the FTA. Of the 20 binational panels reviewing countervailing duty and anti-dumping determinations since 1989 under Chapter 19 of the FTA, 16 of these were initiated by the Canadian industry. Positive results have been obtained for Canada in over half of the completed cases. The victory in the port case that I suppose attracted the most attention reinforced the integrity of the FTA Chapter 19 panel review process. Binding binational review of U.S. trade actions gives us a form of protection that no other country has.

I will just touch on the four major ongoing disputes because I know they are of interest to the group. There is the softwood lumber dispute. This covers approximately \$3 billion in Canadian exports annually. A countervailing duty investigation was initiated by the U.S. government last October. The final determinations as to whether there is a subsidy and whether there has been injury are due in May and July of this year. This is an investigation which Canada is challenging in the GATT on a number of bases and which we will challenge under Chapter 19 of the FTA if the determinations made by the U.S. government come out against us.

The second major dispute is with respect to Honda cars, as Mr. Gotlieb has said. This relates to a finding by an audit by the U.S. Customs department in late February which determined that Honda cars produced in Canada from goods imported from Japan, manufactured in the U.S. and manufactured in Canada, do not qualify as a North American vehicle and therefore are not subject to the tariff benefits of the FTA. This is a finding with which we totally disagree. Our Department of National Revenue has done its own audit and determined that the motor vehicle does meet the North American content rules of the FTA. If we are not in a position to resolve this problem bilaterally through negotiation, which we are trying to do at the moment, then this would be an area where we would have to consider Chapter 18 action. Indeed, these negotiations which we are conducting with the United States are the first step in a Chapter 18 challenge of these interpretations.

[Traduction]

Dans un autre domaine, l'ALE facilite les déplacements d'affaires. Avant l'entrée en vigueur de l'ALE, les spécialistes et les gens d'affaires canadiens se butaient à des retards et même à des refus d'entrée aux États-Unis. Jusqu'ici, 61 professions sont maintenant sur la liste des procédures de simplification des visas. C'est un autre domaine où le gouvernement a reçu un grand nombre de communications confirmant l'avantage que l'ALE a apporté dans la gestion des affaires normales entre le Canada et les États-Unis.

Je suis d'accord avec l'observation de l'ambassadeur Gotlieb selon laquelle c'est dans le domaine du règlement des différends que l'ALE a innové de la façon la plus intéressante et où il prouve sa valeur. Les différends sont inévitables dans une relation commerciale aussi immense, et les États-Unis ont convenu d'essayer de résoudre ces différends et non de les éliminer. Les industries canadiennes ont déjà beaucoup utilisé la disposition de résolution de différends de l'ALE. Sur 20 groupes binationaux d'examen des décisions finales en matière de droits antidumping et compensateurs depuis 1989 en vertu du chapitre 19 de l'ALE, 16 ont été constitués à la demande de l'industrie canadienne. Le Canada a obtenu des résultats favorables dans plus de la moitié des causes qui se sont terminées. La victoire dans la cause du porc qui, à mon avis, a attiré le plus l'attention, a renforcé l'intégrité du processus d'examen par des groupes bilatéraux en vertu du chapitre 19 de l'ALE. L'examen binational contraignant des mesures commerciales américaines nous offre une forme de protection que n'a aucun autre pays.

Je vais aborder brièvement les quatre principaux différends actuels car je sais qu'ils intéressent tout le monde ici. Il y a tout d'abord le différend sur le bois d'oeuvre. Il s'agit ici d'environ 3 milliards de dollars d'exportations annuelles du Canada. Le gouvernement américain a entrepris une enquête en vue de l'imposition de droits compensateurs en octobre dernier. Les décisions finales sur l'existence d'une subvention et sur l'existence d'un préjudice devraient être rendues en mai et juillet de cette année. C'est là une enquête que le Canada conteste auprès du GATT pour un certain nombre de motifs, et que nous contesterons en vertu du chapitre 19 de l'ALE si les décisions finales prises par le gouvernement des États-Unis nous sont défavorables.

Le deuxième différend important concerne les voitures Honda, comme l'a mentionné M. Gotlieb. Il s'agit d'une conclusion d'une vérification par le département des Douanes des États-Unis en février dernier qui a établi que les voitures Honda produites au Canada à partir de biens importés du Japon, fabriquées aux États-Unis et fabriquées au Canada ne constituent pas des véhicules nord-américains et ne donnent conséquemment pas droit aux avantages douaniers de l'ALE. C'est là une conclusion avec laquelle nous sommes en total désaccord. Notre ministère du Revenu national a réalisé sa propre vérification et a établi que le véhicule automobile répond aux règles de contenu nord-américain de l'ALE. Si nous ne sommes pas en mesure de résoudre ce problème bilatéralement par la négociation, ce que nous essayons de faire pour l'instant, nous pourrions alors envisager de prendre des mesures dans ce domaine en vertu du chapitre 18. En fait, ces négociations que nous menons avec les États-Unis sont la première

[Text]

The third major item is in magnesium, where a U.S. company has petitioned the U.S. government and an investigation has been initiated on exports of magnesium from Canada to the United States. This case is interesting because it involves an examination of the risk in profit-sharing agreements in Quebec with Norsk Hydro, a major exporter of magnesium to the United States. Preliminary determinations have been made. We are, however, pursuing this case in the GATT and we will also pursue it under Chapter 19 if necessary.

Finally, I just wanted to refer to beer. There is a case where a GATT panel has found that Canadian provincial marketing or distribution practises are inconsistent with Canadian obligations under the GATT. We have presented our plan as to how we will bring these practises into conformity with the GATT, both to the GATT and to the United States. The GATT has also found that U.S. practises, both at the federal and state level, of distribution of beer in the United States are also inconsistent with their obligations in the GATT. We have findings on both sides of the border. We will certainly be pursuing with the United States their own intentions to implement those GATT findings.

Those are what we would see as the four major disputes affecting our trade relations at the moment. It is a heavy schedule, but it is one where we are taking actions and where we hope to have good solutions.

Mr. Chairman, that is my opening statement. Thank you.

The Chairman: Honourable senators, do you have any questions? Senator Grafstein.

Senator Grafstein: Mr. Gotlieb, looking backwards, what do you consider to be the biggest flaws in the agreement that could have been overcome had we had the benefit of hindsight?

Mr. Gotlieb: Probably the biggest flaw in the agreement is the fact that we do not have a common law of subsidy. We have not defined in the agreement what is an unacceptable countervailable subsidy. It was when we failed to get agreement at that time that Mr. Reisman walked out, and we came back on the basis of the formula that both sides would apply the existing law and the addition, for which I take modest credit, of the rule that it could not be changed by the Congress or Parliament without being determined if that change was consistent with the objects and purposes of the agreement. Without that formula, we would have no agreement. The agreement would not exist. That was a stop-gap.

I think we are much better off with the agreement with those provisional rules in it.

However, had we succeeded in having a common law of subsidy, namely defining by law whether an export control over a natural resource product was a subsidy, whether stumpage was or was not, and, although it probably could not be totally conclusive, whether regional grants are permissible, we would

[Traduction]

étape d'une contestation de ces décisions en vertu du chapitre 18.

Le troisième grand dossier est le magnésium, pour lequel une entreprise américaine a présenté une requête au gouvernement américain qui a lancé une enquête sur les exportations de magnésium du Canada aux États-Unis. Cette cause est intéressante parce qu'elle comporte l'examen du risque dans les conventions de partage de profits au Québec avec Norsk Hydro, un important exportateur de magnésium vers les États-Unis. Des décisions préliminaires ont été prises. Nous portons toutefois cette cause auprès du GATT et nous y donnerons suite en vertu du chapitre 19, au besoin.

Enfin, je voulais parler de la bière. C'est là une cause où un groupe spécial du GATT a conclu que les pratiques des provinces canadiennes en matière de commercialisation ou de distribution sont contraires aux obligations canadiennes en vertu du GATT. Nous avons présenté au GATT et aux États-Unis notre plan sur la manière de rendre ces pratiques conformes au GATT. Le GATT a aussi conclu que les pratiques américaines de distribution de la bière aux États-Unis, tant au niveau fédéral qu'à celui des États sont également contraires à leurs obligations envers le GATT. Nous avons des conclusions de part et d'autre de la frontière. Nous demanderons certainement aux États-Unis quelles sont leurs propres intentions à l'égard de la mise en oeuvre de ces conclusions du GATT.

C'est ce que nous voyons comme les quatre principaux différends qui influent sur nos relations commerciales pour l'instant. C'est un programme chargé mais c'en est un dans lequel nous agissons et nous espérons obtenir de bonnes solutions.

Monsieur le Président, j'ai terminé ma déclaration préliminaire. Merci.

Le président: Messieurs les sénateurs et mesdames les sénatrices, avez-vous des questions? Sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Gotlieb, en rétrospective, qu'est-ce que vous considérez comme la plus importante lacune de l'Accord que nous aurions pu corriger avec le bénéfice de l'expérience?

M. Gotlieb: La plus grande lacune de l'Accord est probablement le fait que nous ne nous n'avons pas de législation commune en matière de subventions. Nous n'avons pas défini dans l'Accord ce qui constitue une subvention inacceptable donnant lieu à compensation. C'est lorsque nous n'avons pas pu nous entendre là-dessus que monsieur Reisman s'est retiré des négociations, et nous sommes revenus sur la base de la formule selon laquelle les deux parties appliqueraient la loi existante et de l'ajout, dont je prends le crédit modeste, de la règle selon laquelle la loi ne pourra pas être modifiée par le Congrès ou le Parlement sans que l'on détermine si ce changement est conforme aux objectifs de l'Accord. Sans cette formule, nous n'aurions pas d'accord. L'accord n'existerait pas. C'était un bouche-trou. Je pense qu'il est à notre avantage d'avoir l'Accord avec ces règles provisoires.

Toutefois, si nous avions réussi à avoir une législation commune en matière de subventions, c'est-à-dire à définir en droit si les contrôles des exportations sur un produit de ressources naturelles représentait une subvention, si les droits de coupe en étaient ou pas et, bien que ce ne pourrait probablement pas

[Text]

have had a common tribunal. I think we would have been away to the races.

In retrospect, I think Canadian negotiators and the Canadian government were very defensive because the United States was asking for a lot and essentially wanted to eliminate or reduce as many of our subsidies as possible. We were right to resist a number of these efforts. On the other hand, I do believe that if we have a common set of rules, Canada will be the gainer, and we can live by them provided they do not invade the area of our social programs or noneconomic life. I believe that is a top priority and the biggest omission in the agreement.

Senator Grafstein: Mr. Wright, do you have any view about that?

Mr. Wright: I would only add as a footnote to what Ambassador Gotlieb has said that we have made some progress in the Uruguay Round in defining what a subsidy is and in putting some constraints on a country's flexibility to use countervailing duties. If those agreements are adopted as part of a Uruguay Round package, then that will go a long way to resolving some of the important problems we have in this area with the U.S.

Senator Grafstein: Does the department have any statistics on the impact of the free trade agreement at this juncture? We have had anecdotal information. We have had some investment flow statistics. We really do not have any hard data. Is the department accumulating hard data? Could they make that available to the committee?

Mr. Wright: We have information such as trade statistics and investment flows but we have not attempted as a department to make an overall assessment of the implications of the FTA on the Canadian economy because we think it is too soon. There are a number of extraneous factors at play here, such as the recession and other factors, which would make this kind of assessment over this short period of time invalid. We certainly have statistics. If you were interested, we could make those available.

The Chairman: Senator Cogger?

Senator Cogger: Thank you, Mr. Chairman. Ambassador Gotlieb, part of the material that was circulated to members is an article you wrote in the *Globe and Mail* recently, which I found of great interest. You state that it would be an act of folly for Canada to walk away from the FTA by terminating it. It seems to me that even in the heated rhetoric of the House of Commons, we hear less and less about tearing up the agreement or walking down there and slamming the door. It seems that the current discourse is more to, "Well, we will pack a briefcase and go down there and reopen it. We won't tear it up any more. We will just sit down again."

In your view, is it realistic to think that you can reopen the FTA with a view to actually improving it?

[Traduction]

être entièrement concluant, si les subventions régionales sont permises, nous aurions eu un tribunal commun. Je pense que nous aurions été en meilleure position.

En rétrospective, je pense que les négociateurs canadiens et le gouvernement canadien étaient beaucoup sur la défensive parce que les États-Unis demandaient beaucoup et voulaient essentiellement éliminer ou réduire le plus grand nombre possible de nos subventions. Nous avons raison de résister à un certain nombre de ces efforts. Par ailleurs, je crois que si nous avons une série de règles communes, le Canada en sortira gagnant et nous pourrions les supporter à la condition qu'elles n'envahissent pas le champ de nos programmes sociaux ou de notre vie extra-économique. Je pense qu'il s'agit là d'une grande priorité et que c'est là la plus grande lacune de l'Accord.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Wright, avez-vous une opinion là-dessus?

M. Wright: Je me contenterai d'ajouter à ce qu'a dit l'ambassadeur Gotlieb que nous avons fait des progrès dans l'Uruguay Round vers la définition des subventions et vers la limitation de la souplesse des pays à utiliser des droits compensateurs. Si ces accords sont adoptés dans le cadre de l'Uruguay Round, ils contribueront beaucoup à résoudre certains des problèmes importants que nous connaissons dans ce domaine avec les États-Unis.

Le sénateur Grafstein: Le Ministère a-t-il des statistiques sur l'impact de l'Accord de libre-échange à ce moment-ci? Nous avons des renseignements anecdotiques. Nous avons eu des statistiques sur les flux des investissements. À ma connaissance, nous n'avons vraiment pas de données objectives. Le Ministère accumule-t-il des données objectives? Pourra-t-il les mettre à la disposition du comité?

M. Wright: Nous avons des renseignements, comme les statistiques sur le commerce et les flux d'investissement, mais nous n'avons pas essayé, au Ministère, de faire une évaluation globale de répercussions de l'ALE sur l'économie canadienne parce que nous pensons qu'il est trop tôt. Un certain nombre de facteurs extérieurs, comme la récession et d'autres facteurs, rendraient invalides ce type d'évaluation sur une période aussi courte. Nous avons certainement des statistiques. Si vous êtes intéressés, nous pourrions les mettre à votre disposition.

Le président: Sénateur Cogger?

Le sénateur Cogger: Merci, monsieur le Président. Monsieur l'ambassadeur Gotlieb, une partie de la documentation qui a été distribuée aux sénateurs est un article que vous avez écrit récemment dans le *Globe and Mail* et que j'ai trouvé très intéressant. Vous déclarez que le Canada serait fou d'abandonner l'ALE en y mettant fin. Il me semble que même dans les discours échauffés de la Chambre des communes, on réclame de moins en moins la résiliation de l'Accord ou sa mise à mort. Il semble que le discours actuel est davantage celui-ci: «Eh bien, nous prendrons nos documents et nous irons le rouvrir. Nous ne le déchirerons plus. Nous négocierons tout simplement à nouveau.»

À votre avis, est-il réaliste de penser que nous pouvons rouvrir l'ALE en vue de l'améliorer?

[Text]

Mr. Gotlieb: I think there is a balance of advantages and disadvantages in the agreement. It is very hard to renegotiate a part of it to remove an advantage or disadvantage that has been established as part of the pattern. That may sound like a rather convoluted academic answer, but in fact I think it is very difficult to affect those balances. Therefore, I would think it would be unrealistic if Canada would want to go in there and say, "Well, we will take the agreement as it is, but we want to put back a tariff on this, period," or, "We will go in there, but we want to change to our advantage the energy provisions." I do not think, knowing the United States as well as almost anybody in Canada does by reading newspapers, it is likely to say, "Okay." They are going to demand something back which will be equally or more costly. However, I think the agreement can be strengthened in Canada's interest. I mentioned one area where we ought to be the demander, namely a subsidy agreement.

Secondly, I think it is in Canada's interests—and the United States will not favour it, but it is not a zero—some game. It is in their interests as much as ours to have binding decisions under Chapter 18, not just by agreement, but unilaterally at the request of one party, so that if we get into dispute about the interpretation of the agreement it binds both parties, otherwise it just goes back into the hopper for more argument. The panel decision might help things along a bit, as it did in the case of west coast salmon, but why not make them binding?

The United States will not welcome that, but they did not welcome the binding panels under Chapter 19 and there is a good chance that we could achieve that objective.

One of the ways I would like to see it renegotiated, and I did not raise this in my earlier comments but count me as one who favours a tripartite agreement. I think it is in Canada's interest to have Mexico as a part of this agreement. I am not saying that we should give up anything that we have won to get that, not at all, but it is overwhelmingly to Canada's advantage to have this as a tripartite agreement for geopolitical reasons, for interpretation of the agreement, for building up a community of understanding which is not simply on a one and one basis. It is a regional pact. Let's make it a regional pact. Let's expand it. But let's get more balance into it. I think it is a great idea for Mexico to be part of this agreement, not simply because of the trade opportunities which are very important, but for those reasons I am talking about: for interpretation, for balance, for expanding ultimately the regime of law for a North American framework of law in which our trade is conducted.

Senator Cogger: Is it realistic, as opposed to reopening the FTA, to try to improve some of the things that we find in there by stepping into the NAFTA agreement? As I understand it, Canadian representatives are looking for definitions under rules of origin under the NAFTA which would not necessarily

[Traduction]

M. Gotlieb: Je pense qu'il y a dans l'Accord un équilibre d'avantages et d'inconvénients. Il est très difficile d'en renégocier une partie afin d'en supprimer un avantage ou un inconvénient qui a été établi dans le cadre d'un ensemble. Cela peut vous sembler une réponse académique plutôt tordue, mais en fait, je pense qu'il est très difficile de toucher à ces équilibres. Par conséquent, je pense qu'il serait irréaliste que le Canada veuille dire: «Eh bien, nous prendrons l'Accord tel qu'il est, mais nous voulons seulement remettre un droit de douane sur telle chose» ou «Nous voulons négocier, mais nous voulons changer à notre avantage les dispositions sur l'énergie». Je ne pense pas, connaissant les États-Unis aussi bien que presque tout le monde au Canada les connaît en lisant les journaux, que les États-Unis pourraient être d'accord. Ils demanderont quelque chose en échange qui sera tout aussi coûteux, sinon plus. Toutefois, je pense que l'Accord peut être renforcé dans l'intérêt du Canada. J'ai mentionné un domaine où nous devrions être le demandeur, c'est-à-dire un accord sur les subventions.

En second lieu, c'est dans l'intérêt du Canada—les États-Unis n'offriront pas leur appui, mais ce n'est pas un match nul. Il est autant dans leur intérêt que dans le nôtre que des décisions liant les parties soient prises en vertu du chapitre 18, non pas seulement en vertu d'un accord, mais de façon unilatérale, à la demande d'une partie; de cette manière, si on ne s'entend pas sur l'interprétation de l'accord, les deux parties sont liées. Autrement, il faut recommencer les débats. La décision du comité favorisera peut-être la situation, comme cela s'est produit dans le cas du saumon de la côte ouest, mais pourquoi ne pas faire en sorte que les décisions lient les parties?

Les États-Unis n'accueilleront pas favorablement une telle situation, mais ils n'ont pas fait bon accueil aux engagements impératifs prévus en vertu du chapitre 19 et nous avons de bonnes chances d'atteindre cet objectif.

Pour ce qui est des nouvelles négociations—je ne l'ai pas mentionné au cours de mes commentaires antérieurs—je suis partisan d'un accord tripartite. À mon avis, il est dans l'intérêt du Canada que le Mexique se joigne à nous. Il ne faut certainement pas céder un avantage que nous avons déjà obtenu pour obtenir un accord tripartite. Pas du tout. Toutefois, il serait extrêmement avantageux pour le Canada de signer un accord tripartite pour des raisons géopolitiques et d'interprétation de l'accord et pour que nous ne fonctionnions plus simplement à deux. Il s'agit d'un pacte régional. Faisons-en un pacte régional. Étendons-en la portée. Mais assurons-nous d'un meilleur équilibre. À mon avis, il serait fort bon que le Mexique signe également cet accord, non simplement pour les possibilités d'échange commercial, lesquelles revêtent beaucoup d'importance, mais pour les raisons que je viens de vous donner: pour l'interprétation et l'équilibre et, au bout du compte, pour que nous puissions fonctionner, faire des échanges, dans un cadre législatif nord-américain.

Le sénateur Cogger: Est-il réaliste, au lieu de renégocier l'Accord de libre-échange, d'essayer d'améliorer certains points dont celui-ci traite en concluant l'ALENA? Comme je l'entends, les représentants canadiens souhaitent des règles d'origine dans l'ALENA qui ne sont pas nécessairement iden-

[Text]

be the same as those found under the FTA, but would represent, from Canada's standpoint, an improvement?

Mr. Gotlieb: That is a realistic objective and it is a good route to follow. The United States, because it is negotiating with Mexico is a tough negotiator and it is politically controversial, but the dominant view in the United States is that it would be in the United States' interest to have an agreement with Mexico. As a part of that, rules of origin need to be addressed. I am not privy to any inside information, but it is logical, intelligent and necessary that that issue be addressed by agreement, by treaty and not simply by a panel in order to get a better rule or definition.

Senator Bosa: I was wondering to what extent are our social programs an impediment to finding commonality in what subsidies are?

Mr. Gotlieb: Senator, I cannot see it as a impediment at all. The closest we ever came was in the question of the cod countervail where there was an examination of our Unemployment Insurance scheme for fisheries which was found to be not countervailable in the United States tribunals. The United States does not have an ambition to curtail our social programs. I believe that the movement of history will see that. The United States has a very dense system of social programs and some of them are richer than ours. Where we see them comparing poorly is in the field of national health, public health. We quite rightly regard our public health approach as far more comprehensive and more equitable.

The United States has very dense programs of welfare, social assistance, worker's compensation. They do not want to negotiate their social programs and we do not want to negotiate ours. When the debate focused on that a few years ago, it was focused on the wrong issues. Those issues were not on the table.

Senator Bosa: If I recall correctly, one of the points that was mentioned quite frequently was Unemployment Insurance, particularly to fishermen, and they considered that a subsidy—

Mr. Gotlieb: Yes.

Senator Bosa:—and seafood and exports of that nature. Would you then feel that was one of the impediments?

Mr. Gotlieb: That came up in a dispute before the free trade agreement, not the Unemployment Insurance program. It is specificity for the fishermen of a particular region. It was held in the United States courts not to be countervailable and I do not recall that it was a subject of controversy in the free trade negotiation. However, that does not prove anything because I may not have been on that committee at that time.

Senator Bosa: There is a dialogue in Europe now in GATT to eliminate subsidies and swing into tariffication. How would

[Traduction]

tiques à celles de l'Accord de libre-échange, mais qui, pour le Canada, constitueraient une amélioration. Est-ce exact?

M. Gotlieb: Il s'agit d'un objectif réaliste, et d'une voie qui serait bon de suivre. Les États-Unis, parce qu'ils négocient avec le Mexique, négocient durement et, sur le plan politique, sont très discutés. Cependant, aux États-Unis, l'idée qui prime est qu'il serait dans l'intérêt du pays de signer un accord avec le Mexique. Dans le cadre de tout ce processus, il faut examiner les règles d'origine. Je ne suis pas en position d'obtenir des renseignements à la source, mais il est logique, intelligent et nécessaire que cette question fasse l'objet d'un accord, d'un traité, et qu'on ne confie pas simplement la tâche à un comité pour obtenir une meilleure règle ou une meilleure définition.

Le sénateur Bosa: Je me demandais dans quelle mesure nos programmes sociaux entravent nos possibilités de nous entendre sur la définition des subventions?

M. Gotlieb: Monsieur le Sénateur, il ne s'agit aucunement d'une entrave. La question des droits compensateurs sur la morue a été le seul cas posant certaines difficultés. On a examiné le régime d'assurance-chômage dont bénéficient les pêcheurs canadiens, lequel n'a pas été jugé passible de droits compensateurs devant les tribunaux américains. Les États-Unis ne veulent pas faire obstacle à nos programmes sociaux. L'avenir nous le dira. Le système de programmes sociaux américains est très dense, et certains programmes sont plus riches que les nôtres. Leurs programmes sont toutefois médiocres par rapport aux nôtres dans le domaine de la santé nationale, la santé du public. Nous estimons, à juste titre, que notre programme de santé publique est beaucoup plus global et plus équitable.

Les Américains jouissent de programmes très denses de bien-être, d'assistance sociale et d'indemnisation des accidents de travail. Ils ne veulent pas faire de concession en ce qui concerne leurs programmes sociaux, et nous ne le désirons pas non plus. Il y a quelques années, quand ce sujet a été soulevé, on ne s'est pas penché sur les bonnes questions. On ne les a pas examinées.

Le sénateur Bosa: Si mon souvenir est bon, l'un des points qui a été mentionné assez fréquemment a été l'assurance-chômage, particulièrement les primes que touchent les pêcheurs, et ils estimaient qu'il s'agissait d'une subvention—

M. Gotlieb: Oui.

Le sénateur Bosa: . . . et les produits de la mer et les exportations de ce type. À votre avis, s'agit-il là de l'une des entraves?

M. Gotlieb: Cette question a fait l'objet de discussions avant la conclusion de l'Accord de libre-échange; non le programme d'assurance-chômage. Cette question est spécifique aux pêcheurs d'une région particulière. Les tribunaux américains ont déclaré que le régime n'était pas passible de droits compensateurs et, à ma connaissance, je ne crois pas que ce sujet ait été matière à controverse au cours des négociations sur le libre-échange. Cependant, cela ne prouve rien, parce que je ne faisais peut-être pas partie de ce comité à ce moment.

Le sénateur Bosa: En Europe, le GATT examine la possibilité d'éliminer les subventions et d'imposer des tarifications.

[Text]

that alleviate the problem of finding commonality between Canada and the United States in our free trade agreement?

Mr. Gotlieb: I do not speak as a great expert in trade law, but tariffication is like going back to the old system when there was a system of tariffs. Tariffs are transparent and obvious and the tariff is either applied or not. When tariffs disappear, instead of having free trade it sometimes results in distorted trade because people then start to do hidden things. They try to get advantage by a variety of other complicated matters like bullying the other party into constraining its exports, by some type of a restraint arrangement, or by getting advantage through some types of subsidy. Now the tariff is not there, the visible walls are removed and replaced with invisible walls. If there is tariffication, it has the advantage that it is permitted, it is legal, it is not arguable, it is there and it is transparent.

The Chairman: Would you add that it is also reducible by defined steps?

Mr. Gotlieb: Yes, exactly. It can be negotiated off by 10 or 20 per cent for a quid pro quo. You are dealing with tangibles, not with shadows.

Senator Spivak: I have a question for either of the representatives here. The fear has been raised in some quarters that the trend for companies to move to Mexico, if the North American free trade agreements are concluded, will be reinforced in order to avoid the stricter environmental regulations here and in the United States. There has also been talk of the side agreement. What status might that have, in your view? How would it be enforced? What relationship would this have to some movements to introduce environmental considerations into trade issues at GATT?

Mr. Wright: I could not comment on the NAFTA context of this because it relates more to that negotiation than it does directly to Canada-U.S. trade relations. It is certainly the case that environmental trade law and the role of the environment in trade will become a very important issue through the 1990s and into the next century. GATT is aware of this and has started to look at how environmental law and its impact at the border should be interpreted and what action should be taken.

A recent example of this is a finding by a GATT panel that the U.S. trade action taken in defence of tuna and dolphins was an action that was inconsistent with U.S. trade law, with U.S. obligations under the GATT, but was taken quite clearly for environmental reasons. Here is an area where two policies, two actions collided.

[Traduction]

Comment cela pourrait-il nous aider à atténuer les difficultés que nous éprouvons, nous les Canadiens et les Américains, le moment venu de définir ce qu'est une subvention en vertu de notre Accord de libre-échange?

M. Gotlieb: Je ne suis pas un expert en matière de lois touchant le commerce, mais l'imposition d'une tarification serait un retour à l'ancien système. Les tarifs sont transparents et évidents, et ils sont appliqués ou non. Quand les tarifs sont éliminés, au lieu d'aboutir à une véritable situation de libre-échange, on se retrouve parfois dans une situation de distorsion, car les gens commencent alors à cacher des choses. Certains essaient de profiter de la situation par divers autres moyens compliqués, en forçant, par exemple, l'autre partie à restreindre ses exportations, ou au moyen d'un autre type de restriction, ou en obtenant un type quelconque de subvention. Il n'y a pas de tarification, les murs visibles sont éliminés et remplacés par des murs invisibles. La tarification offre l'avantage d'être permise, légale; on ne peut la contester, elle existe et elle est transparente.

Le président: Affirmeriez-vous également que les tarifs peuvent être réduits progressivement par des mesures bien définies?

M. Gotlieb: Oui, exactement. On peut les réduire de 10 p. 100 ou 20 p. 100 moyennant une compensation. Nous avons alors des valeurs tangibles, et non des ombres.

Le sénateur Spivak: J'aimerais poser une question à l'un ou l'autre des représentants. Dans certains milieux, on craint que, si les ententes de libre-échange sont conclues en Amérique du Nord, les entreprises seront de plus en plus tentées de déménager au Mexique, car elles éviteront ainsi de se conformer à la réglementation davantage rigoureuse en matière d'environnement au Canada et aux États-Unis. On a aussi parlé de l'accord. Comment celui-ci se présenterait-il, d'après vous? Comment procéderait-on à son application? Quel rapport existerait-il avec certains mouvements encourageant l'intégration de considérations d'ordre environnemental dans les questions de commerce du GATT?

M. Wright: Je ne peux aborder cette question dans le contexte de l'ALÉNA, car celle-ci touche davantage cette négociation qu'elle ne touche directement les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. Il est indubitable que les lois sur l'environnement et la place que prendra l'environnement dans les échanges commerciaux prendront beaucoup d'importance au cours des années 1990 et au vingt-et-unième siècle. Les membres du GATT sont conscients de cette situation et ont commencé à se pencher sur la façon d'interpréter les lois en matière d'environnement et les mesures qui doivent être prises aux frontières.

À titre d'exemple, un comité du GATT a récemment constaté que les mesures prises par les États-Unis pour défendre les thons et les dauphins ne se conformaient pas aux lois sur les échanges des États-Unis, ni aux obligations de ce pays en vertu du GATT, mais que les États-Unis ont nettement pris ces mesures pour des raisons environnementales. Voilà un exemple où deux politiques, deux mesures se sont heurtées.

[Text]

Quite frankly, it is something that the world trading community, that the GATT, has not yet fully come to grips with.

Mr. Gotlieb: As far as Canadian companies transplanting or moving to avoid the more onerous environmental laws that Canada might have in relation to Mexico, even recognizing the objective of getting Mexico to tighten those laws, I am sure one would have to agree that it is possible today for a Canadian company or a United States company to move offshore to any country of low wage and weak environmental laws which would encompass a fairly large part of the Third World. In fact, it is not a purely hypothetical worry. In the United States some of the legal liabilities that are being imposed as a result of actions taken 50 or 100 years ago in toxic waste dumps, which run into the billions, could put them at a serious competitive disadvantage with companies working in countries where there are no such laws or where there is green field investment with no past and no inherited liabilities.

It is a situation that is with us today. Any corporation that thinks it is in its interest to do so has a pick of many other places that it can move.

Senator Spivak: What about cultural policy in the upcoming agreements? Do we think that it is truly excluded and does not matter?

Mr. Gotlieb: Yes, it matters and yes, it is excluded, as far as I am aware. Every time I have asked I have been told that it is excluded.

Mr. Wright: That is true. Yes it matters and is excluded. I do not think we could answer it more clearly.

Senator Stollery: Mr. Chairman, it is a very complicated subject and I thank Mr. Gotlieb for appearing before the committee and giving us the benefit of his wisdom. I had a question about this Canada-U.S.-Mexico business. Mr. Gotlieb, when you talk about the trilateral relationship and the importance of instituting a trade law, I can certainly see the logic that in certain instances if three countries are involved, that will put more pressure on one of the three countries to conform to some standard or to create a legal standard.

I think that is sort of true. If we consider the Treaty of Rome, we see that they certainly did that. But it took from 1957 until now. It has taken a very long time; you might say they were countries with a sense of balance. They have similar systems of government. They have open governments.

[Traduction]

Honnêtement, il s'agit là d'une situation que les participants du commerce international et le GATT n'ont pas encore réussi à régler entièrement.

M. Gotlieb: En ce qui concerne les entreprises canadiennes qui veulent se transplanter pour ne pas être tenues de se conformer aux lois environnementales plus onéreuses qui pourraient exister au Canada par rapport au Mexique, même en reconnaissant qu'on se soit fixé comme objectif de convaincre le Mexique de renforcer ses propres lois, on doit se rendre à l'évidence qu'aujourd'hui, une société canadienne ou américaine peut s'établir dans tout pays où les salaires sont faibles et les lois en matière d'environnement peu rigoureuses, ce qui englobe un pourcentage assez important des pays du tiers monde. De fait, cette situation inquiétante n'est pas purement hypothétique. Aux États-Unis, certaines responsabilités juridiques sont imposées par suite d'actions accomplies il y a 50 ou 100 ans dans des lieux d'élimination de déchets toxiques, obligations dont le prix s'élève à des milliards de dollars. Les entreprises américaines peuvent donc se trouver dans une situation concurrentielle nettement désavantageuse par rapport aux sociétés installées dans des pays où de telles lois n'existent pas ou où il y a possibilité d'obtenir des sites qui n'ont jamais été utilisés à cette fin et pour lesquels il n'existe aucune responsabilité de ce type.

C'est la situation que nous vivons à l'heure actuelle. Toute entreprise qui le désire peut choisir parmi de nombreux pays pour s'y implanter.

Le sénateur Spivak: Qu'advient-il de la politique culturelle dans les accords qui seront bientôt conclus? Croyons-nous véritablement qu'une telle politique doit être exclue, qu'elle n'a aucune importance?

M. Gotlieb: Oui, une telle politique revêt de l'importance et, oui, à ma connaissance, elle est exclue. Chaque fois que j'ai posé la question, on m'a répondu qu'elle était exclue.

M. Wright: C'est vrai. Oui, la culture revêt de l'importance et, oui, elle est exclue. On ne pourrait répondre plus clairement à cette question.

Le sénateur Stollery: Monsieur le Président, il s'agit là d'un sujet fort complexe, et je remercie M. Gotlieb d'avoir témoigné devant le comité et de nous avoir fait profiter de sa sagesse. J'aimerais poser une question au sujet de cet accord Canada-États-Unis-Mexique. Monsieur Gotlieb, vous avez parlé d'une relation tripartite et de l'importance d'adopter des lois concernant les échanges commerciaux. Il est certainement tout à fait logique de penser que, dans certains cas, on exercera beaucoup plus de pression sur l'un de ces trois pays pour qu'il se conforme à une certaine norme ou pour qu'il en implante une.

Je pense que c'est assez vrai. Si on regarde le Traité de Rome, on voit que c'est certainement ce qu'ils ont fait. Mais c'est depuis 1957 qu'on y travaille. Cela a demandé très longtemps; on pourrait dire que c'étaient des pays avec un sens de l'équilibre. Ils ont des types de gouvernements similaires. Ce sont des gouvernements ouverts.

[Text]

The U.S. and Mexico have a rather long and unfortunate history of invasions. Mexico has a closed political system for nearly 60 years.

There have been questions asked as to whether the current president really won the recent election. Of course, no one knows what will happen next. Mexico is a tropical country. It is still sort of a Third World country, at least in 90 per cent of its territory, excluding the border area.

What do you think about a country like Mexico? We do not speak the same language. We know little of the culture or the language other than it has certainly been difficult for a very long time. Do you really think we can get a legal system from a country which itself has a legal system which one can question? It is a country in which there are real elections. It has elections, but they are questioned by international observers. How do you think that will help us?

Mr. Gotlieb: I think you are right to point out that the legal system in Mexico is quite different. For example, the Mexicans do not have the system of administrative tribunals that we have here and in the United States. They do not have that kind of regulatory system.

I think you are right in suggesting that in some ways this attempt to get a North American free trade agreement is in at least one respect more ambitious than the Treaty of Rome, because we in this free trade area would embrace a large and important developing country. In Europe, essentially, they were all developed countries—certainly the six were. As it has expanded, that has pretty well been the case.

To address ourselves to a developing country is quite ambitious. I think that is why this negotiation and the experiment in trying to get it is so important. I think it is so progressive because it is embracing a very important developing country.

I do not want to say anything about the political system in Mexico at all because I do not know much about it. Whatever one might say about the political system, the extremely able, highly talented group of leaders of that country—perhaps one of the most talented that this planet has seen in recent years—is certainly moving into a much more open market and open system. They did not even belong to GATT too long ago.

I do not deny the differences but to my mind they are not determinative for a variety of reasons. Let us take the case of the Honda dispute that we are having today. Suppose for a moment that we had a North America free trade agreement. Suppose also that we had the same rule of origin. A binational panel making that decision would affect, essentially, both countries. There is a commonality. There is a strength in numbers. If a decision were taken which gave a very restricted interpretation, a narrow interpretation, to a rule of origin or to anything else, it would have a continent-wide effect and not just a Canada-U.S. effect.

If we are working from a common treaty, then the application of that treaty and disputes under it have an area-wide sig-

[Traduction]

Les États-Unis et le Mexique ont une histoire assez longue et assez malheureuse d'invasions. Le Mexique a un système politique fermé depuis près de 60 ans.

On s'est demandé si l'actuel président avait ou non vraiment gagné les dernières élections. Bien sûr, personne ne sait ce que l'avenir réserve. Le Mexique est un pays tropical. Il fait encore en quelque sorte partie du Tiers Monde, au moins en ce qui concerne 90 pour cent de son territoire, si l'on exclut les régions proches de la frontière.

Que pensez-vous d'un pays comme le Mexique? Nous ne parlons pas la même langue qu'eux. Nous ne savons pas grand chose de leur culture ou de leur langue, si ce n'est que le pays a connu des difficultés pendant longtemps. Pensez-vous que nous puissions obtenir un cadre légal d'un pays dont le propre appareil juridique pourrait être remis en question? C'est un pays où il y a des élections, bien sûr, mais elles sont remises en question par les observateurs internationaux. Pensez-vous que cette situation puisse nous aider?

M. Gotlieb: Je pense que vous avez tout à fait raison de faire remarquer que le système juridique mexicain est très différent du nôtre. Par exemple, les Mexicains n'ont pas le même genre de tribunaux administratifs que nous ou que les États-Unis. Ils n'ont pas ce genre de système de réglementation.

Je pense aussi que vous avez tout à fait raison de faire remarquer que, d'une certaine manière, cette tentative de réaliser un accord de libre-échange nord-américain est, sous un angle au moins, plus ambitieux que le Traité de Rome; en effet, ce contexte de libre-échange ferait intervenir un grand et important pays en développement. En Europe, il s'agissait essentiellement de pays industrialisés—au moins les six du départ. Avec l'extension, c'est pratiquement resté le cas.

Essayer de rallier un pays en développement est un projet fort ambitieux. Je pense que c'est pourquoi ces négociations sont si importantes, de même que la tentative d'y arriver. Le côté progressiste de la démarche est qu'elle concerne un important pays en développement.

Je ne veux rien dire du tout du système politique du Mexique, parce que je ne le connais guère. Quelle que puisse être notre opinion du système politique, il n'en reste pas moins que les dirigeants de ce pays, un groupe très capable et très talentueux, peut-être un des plus talentueux que la planète ait vu ces dernières années, se dirige vers un marché nettement plus ouvert et un système plus ouvert. Il n'y a pas si longtemps, ce pays ne faisait même pas partie du GATT.

Je ne nie pas ces différences mais, à mon sens, elles ne sont pas capitales, et ce pour diverses raisons. Prenons le cas du différend Honda que nous connaissons actuellement. Supposons que nous ayons un accord de libre-échange nord-américain. Supposons en outre que nous ayons la même règle d'origine. Un groupe binational qui prendrait cette décision toucherait en substance les deux pays. Il y a des termes communs. Il y a la force du nombre. S'il était pris une décision donnant une interprétation très restrictive, étroite, à la règle d'origine ou à quoi que ce soit d'autre, ses répercussions toucheraient l'ensemble du continent et pas seulement le Canada et les États-Unis.

Si nous travaillons à partir d'un traité commun, alors son application et les différends qu'il engendre ont une portée géo-

[Text]

nificance. They go beyond Canada. They go to the Mexican partner as well. Likewise, Mexican-U.S. disputes can be relevant to Canada. To the extent that an unfair or narrowly construed decision is being taken for political reasons in a U.S. administrative tribunal, and it is seen unfairly by two of the three partners, I think that adds strength.

I think that a somewhat "pluralateral" framework rather than a bilateral framework, strengthens the politics of interpretation.

I think that with two working together, both of whom are smaller countries, both of whom have the United States as the largest market, there is a natural commonality of interest. Maybe I am being overly romantic, or perhaps just facetious but, having piddled around in the margins of foreign policy for 35 years, I think there is a lot that will bring the two countries together.

Senator Stollery: Which two countries?

Mr. Gottlieb: Mexico and Canada, in terms of our interest in making a North American system work. The principal advantage would be to Canada.

I think there are a lot of other reasons why we would want to be part of the agreement. If we were not, the United States would be the only member on the continent that had a free trade area with both parts, north and south. I think that would reaffirm the primacy of the United States, or contribute primacy in a legal sense, as well as in an economic sense, in the free trade area.

It will not make a difference overnight. I do not think that it should stop at Mexico. If we can bring other regional powers in, then we ought to.

In many ways you could say that our partners should have been in Europe, but the fact of the matter is that our trade with Europe has steadily diminished for 50 years. For political reasons, we entered into a regional agreement with our largest trading partner. I think that to the extent that a third partner, which is a significant and strong political power, is added, it will add balance and equilibrium.

Senator Stollery: I appreciate your answer. It sounds to me like we are saying that because of our geographical position we are condemned to declining European trade. Our geography is condemning us to attempt trade arrangements with countries about which we do not know much about in terms of their political systems. I am referring to Mexico.

If I were to enter into an arrangement with someone, the first thing I would want to know is quite a lot about how they operate their political system and whether or not the rule of law will apply in the sense that most of us think it should apply.

I listened to a lot of the discussion during the free trade agreement. I remember procurement being an important aspect of it. As we all know, it did not really involve tariffs so

[Traduction]

graphique très vaste. Ils dépassent les frontières du Canada. Ils s'appliquent aussi au partenaire Mexique. De même, les différends entre le Mexique et les États-Unis concernent le Canada. À tel point que si une décision injuste ou reposant sur une interprétation étroite était prise pour des raisons politiques par un tribunal administratif américain et que cette décision était perçue comme injuste par deux des trois partenaires, je pense que la force du nombre jouerait.

Je crois qu'un cadre « plurilatéral » plutôt qu'un cadre bilatéral renforce l'aspect politique de l'interprétation.

Je pense que, si deux pays travaillent de concert, deux petits pays, deux pays dont les États-Unis sont le plus important marché, il y aura une communauté naturelle d'intérêts. Peut-être est-ce un incorrigible romantisme, ou peut-être simplement des plaisanteries, mais, après avoir navigué 35 ans en bordure de la politique étrangère, je pense qu'énormément de choses peuvent rapprocher les deux pays.

Le sénateur Stollery: Quels deux pays?

M. Gottlieb: Le Mexique et le Canada, dans le sens de notre intérêt à voir fonctionner le système nord-américain. Le plus grand avantage serait pour le Canada.

Je pense qu'il y a beaucoup d'autres raisons pour lesquelles nous devrions vouloir faire partie de cet accord. Si nous refusions, les États-Unis seraient seuls sur le continent à avoir un accord avec les deux autres parties, au nord et au sud. À mon avis, cela renforcerait la primauté des États-Unis, ou y contribuerait, dans la zone de libre-échange, tant sur le plan juridique que sur le plan économique.

La différence ne se fera pas sentir du jour au lendemain. Je ne crois pas qu'on doive s'arrêter au Mexique. S'il nous est possible de rallier d'autres puissances régionales, nous devrions le faire.

De bien des façons, on pourrait dire que nos partenaires auraient dû être en Europe, mais le fait est que notre commerce avec l'Europe diminue régulièrement depuis 50 ans. Pour des considérations politiques, nous avons contracté un accord de libre-échange avec notre principal partenaire commercial. Je pense que l'arrivée d'un troisième partenaire, qui est une puissance politique importante et forte, y ajoutera un certain équilibre.

Le sénateur Stollery: Je vous remercie de votre réponse. D'après ce que je comprends, il semble que notre situation géographique nous condamne à une baisse du commerce avec l'Europe. C'est la géographie qui nous impose de tenter d'en arriver à des accords de libre-échange avec des pays dont nous ne connaissons pas très bien le système politique. Je parle du Mexique.

Si je devais conclure un accord avec quelqu'un, la première chose que je voudrais connaître, c'est le fonctionnement de son système politique et je voudrais savoir si la règle de droit s'applique de la manière dont la majorité d'entre nous pensons qu'elle devrait le faire.

J'ai pu entendre une grande partie de la discussion portant sur l'accord de libre-échange. Je me souviens qu'un des principaux aspects en était l'approvisionnement. Comme nous le

[Text]

much as it did non-tariff items. For that, you have to have open government. You have to have honesty. You have to know what the other person is actually saying when you are in a conversation.

It sort of troubles me that our geography is condemning us to this kind of industrial policy.

The Chairman: Senator Stollery, this is very good, but I want to come back to it a little bit later in a wider context where I think your questions to Mr. Gotlieb will be even more cogent.

May we go to Senator Bolduc now?

Senator Bolduc: I have a simple question for the representative of the department. We had before us a few years ago some people discussing the subsidy problems. It was said at the time that there is a great variety of subsidies in the United States put in place by the states and cities because they compete among themselves to get investment in their own areas. Thus, they have developed, with a great deal of imagination, numerous types of subsidies.

You worked on the GATT agreement where that matter comes up. At the time, we were told that you were conducting research into this area. May we see that research?

Mr. Wright: You are right, senator, we have for some period of time been collecting that information. I would not by any means suggest that the information is complete. We have been waiting to see what the results of the Uruguay Round will be and how they can be applied between Canada and the United States.

This process of collecting information on the subsidy practices of the U.S. and other countries is continuing.

Senator Bolduc: It is not available?

Mr. Wright: That is right.

The Chairman: I did not hear that answer. It is not available, is that what you said?

Mr. Wright: It is not public information.

Mr. Wright: I would like to add this comment on the question of subsidies because it relates to the question you and others raised, senator. The way trade law has developed in Canada, the United States and in the GATT thus far, has been not to define subsidies per se as illegal. The only subsidies that are illegal in GATT terms are direct export subsidies. Subsidies that are paid domestically are not in themselves wrong, or do not put you in breach of your international obligations. It is only the trade effects that have to be examined in the context of world trade law.

This reason Canada gets hit by as many countervailing duty actions as we do into the United States is because we are a trading nation.

The Chairman: Senator Roblin.

Senator Roblin: I have two points I would like to discuss. The first is a continuation of this question of subsidy. I remind

[Traduction]

savons tous, il ne s'agit pas tant là de tarifs que de points non tarifaires. Il faut pour cela un gouvernement ouvert. Il faut de l'honnêteté. Il faut savoir ce que dit vraiment l'autre personne dans la conversation.

Cela me gêne un peu que notre situation géographique nous accule à adopter ce genre de politique industrielle.

Le président: Sénateur Stollery, je comprends, mais je voudrais revenir sur ce point un peu plus tard dans un contexte plus large où je pense que vos questions à M. Gotlieb seront encore plus pertinentes.

Pouvons-nous passer maintenant la parole au sénateur Bolduc?

Le sénateur Bolduc: J'ai une question simple pour le représentant du Ministère. Il y a quelques années, nous avions devant nous des gens qui discutaient de la question des subventions. On avait dit alors qu'il y a aux États-Unis toute une diversité de subventions mises en place pour les États et les villes, qui sont en concurrence entre eux pour attirer les investissements dans leur région. Ils ont donc établi, et avec beaucoup d'imagination, de nombreuses sortes de subventions.

Vous avez travaillé sur l'accord du GATT où intervient ce point. À l'époque, on nous avait dit que vous effectuiez des recherches sur le sujet. Pouvons-nous voir ces recherches?

M. Wright: Vous avez raison sénateur: nous avons bel et bien recueilli des informations sur ce sujet durant un certain temps. Je tiens cependant à préciser que ces informations ne sont pas complètes. Nous attendions les résultats de l'Uruguay Round et voulions savoir comment ils pourraient être appliqués aux échanges entre le Canada et les États-Unis.

La collecte d'informations sur l'attribution des subventions aux États-Unis et dans d'autres pays se poursuit.

Le sénateur Bolduc: Ces informations ne sont pas disponibles?

M. Wright: Elles ne le sont pas.

Le président: Je n'ai pas entendu cette dernière réponse. Elles ne sont pas disponibles, c'est bien ce que vous avez dit?

M. Wright: Ces informations ne sont pas publiques.

M. Wright: À propos des subventions, je voudrais faire un commentaire qui a trait à la question que vous et d'autres personnes avez soulevée, Monsieur le Sénateur. Dans l'élaboration du droit commercial au Canada, aux États-Unis et dans le cadre du GATT, il n'a pas été question à ce jour de rendre illégale toute subvention. Les seules subventions illégales aux termes du GATT sont les subventions directes à l'exportation. Les subventions intérieures ne sont pas en soi mauvaises ni ne constituent un manquement aux obligations internationales. Seuls les effets sur le commerce doivent être examinés dans le contexte du droit commercial international.

Le Canada est frappé aux États-Unis par toutes ces contestations concernant les droits compensateurs simplement parce que nous sommes une nation commerçante.

Le président: Sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: J'aimerais traiter deux points. Le premier s'inscrit aussi dans la question des subventions. Il faut se

[Text]

myself that we are in year four of a seven-year time limit with respect to an agreement with the United States on what subsidies are. We have not done anything so far because we have been waiting for GATT.

You referred to the fact that GATT had some proposals on subsidy. I would like to know what they are. In particular, do they address the problems we have with respect to subsidy in the United States? In other words, if the GATT exercise on subsidy were adopted, would it be much of a solution to our problems?

Mr. Wright: I think the short answer to that is that they would not solve all our problems in the U.S. market, but they would solve some. The GATT agreement is a document which is available publicly. If you are interested, we could certainly get you copies of it.

The GATT agreement provides for a specific definition of what is a subsidy. This is something which we have never had before. We think that it would help us in the way the interpretations are drawn in the United States on what constitutes a subsidy and what does not.

For example, in the softwood lumber investigation, the U.S. government has included export controls on logs in its definition of what constitutes a subsidy. We think that the new GATT agreement would have made it more difficult for them under their law to be able to determine that export controls constitute a subsidy.

Senator Roblin: I am glad to have the information. I raise the same question with respect to NAFTA. If the newspaper reports are correct, some of the definitions in NAFTA would help us in the Honda situation. If possible, I would like to know what the subsidy rules are in NAFTA and have an opportunity to see how far they go toward meeting our problems.

My general question is: If GATT and NAFTA come off, what do we have left of the subsidy tables? Is it a lot or is it mostly settled?

Mr. Gotlieb: If we could make progress in GATT it would be useful, but there would be quite a lot left to do. The GATT rules, in some areas like regional development, would be very helpful. However, I doubt very much that it will be able to resolve all the issues. If we both ratify at the start with a common base of principles it will clarify some principles, but there will be a lot of work left to be done.

Senator Roblin: My second question deals with the assessment of the mood in the United States these days because both from Congress and from the administration, our trade efforts seem to be under attack. Even the pork people, whom we thought we had successfully dealt with, now threaten to take the issue to Congress. What is your assessment of the opinion in Congress? It would mean a breach in the free trade agreement if they were successful in doing that. If we think of lumber, we can all see what the next attack will be. If we win the present dispute they will say that our environmental rules give

[Traduction]

rappeler que nous en sommes à la quatrième des sept années dont nous disposons pour nous entendre avec les États-Unis sur la définition des subventions. Nous n'avons rien fait encore parce que nous attendions les résultats des négociations du GATT.

Vous avez mentionné qu'il y a dans le GATT certaines propositions en matière de subvention. J'aimerais bien les connaître. Plus particulièrement, j'aimerais savoir si elles apportent des solutions aux problèmes que nous posent les subventions aux États-Unis. En d'autres mots, l'adoption des résolutions du GATT concernant les subventions résoudrait-elle vraiment nos problèmes?

M. Wright: Je vous répondrai simplement que les résolutions du GATT ne résoudront pas tous nos problèmes sur le marché américain, mais elles en résoudront certains. Le GATT est un document public. Si vous le désirez, nous pouvons sans difficulté vous en procurer des copies.

Le GATT définit clairement ce qu'est une subvention. C'est quelque chose de tout à fait nouveau. Nous pensons que cela nous aidera, vu les interprétations actuelles des américains dans l'établissement de ce qui est et de ce qui n'est pas une subvention.

Par exemple, dans l'enquête sur le bois d'oeuvre résineux, le gouvernement américain a établi que le contrôle des exportations des billes de bois constitue une subvention. Nous pensons que, dans le cadre du droit américain, cette interprétation aurait été plus difficile à faire passer avec le GATT.

Le sénateur Roblin: Je suis heureux de prendre connaissance de ces informations. Je soulève la même question en ce qui a trait à l'ALÉNA. Si on peut en croire les journaux, certaines des définitions de l'ALÉNA nous aiderait dans le cas de Honda. Si possible, j'aimerais qu'on m'explique les règles touchant les subventions aux termes de l'ALÉNA, et dans quelle mesure elles peuvent fournir des solutions à nos problèmes.

Ma question est la suivante: si le GATT et l'ALÉNA y arrivent, que nous restera-t-il au chapitre des subventions? En restera-t-il beaucoup ou la question sera-t-elle presque réglée?

M. Gotlieb: Ce serait très utile si nous pouvions faire avancer les choses auprès du GATT, mais il en resterait encore beaucoup à faire. Les règles du GATT dans certains domaines comme le développement régional seraient très utiles. Je doute toutefois beaucoup qu'elles soient la solution à tous les problèmes. Si nous ratifions tous deux cet accord en nous entendant dès le départ sur de grands principes, cela permettra d'en éclaircir certains, mais il restera beaucoup à faire.

Le sénateur Roblin: Ma deuxième question porte sur la façon d'évaluer l'état d'esprit actuel des États-Unis car nos efforts commerciaux semblent être la cible de nombreuses attaques de la part du Congrès et de l'administration. Même les producteurs de porcs, avec lesquels nous pensions avoir réussi à nous entendre, menacent maintenant de saisir le Congrès de cette question. À votre avis, quelle est l'opinion du Congrès américain? S'ils y arrivaient, cela signifierait une violation de l'Accord de libre-échange. Pour ce qui est du bois d'oeuvre, nous pouvons tous voir où ils frapperont la prochaine

[Text]

a subsidy to Canadian lumber. It raises the whole question of using the environment issue as a trade barrier. How are we protected from that kind of thing either in the GATT arrangements or in the free trade arrangements? While environmental matters are important in their own right, I would not like to see them also used as a weapon in the trade war.

What are we to think of Carla Hills? Just yesterday, or the day before, she produced a statement in which she said that she would change the free trade agreement or else. In other words, it will be changed or else the vexations that we have endured so far will probably be magnified. What does that mean in the light of her announcement concerning a Canada watch situation? What does a Canada watch situation mean apart from window dressing?

If it is real, how do we get next to it? How do we make our case before that body? If we should, how do we do that?

I am saying that you have to keep a sharp eye out these days for what is occurring down there. As some of us will be in the United States quite soon to talk about those issues, I should like to receive some expert advice as to what the mood of Congress is and how we deal with these people who are making themselves so difficult, bearing in mind that we have a few questions ourselves to answer.

Mr. Gotlieb: I am not the best person to say soothing things about how the United States political system works. I have tried to lay down some general principles about what you have to expect and what business has to expect. One of them is the Yogi bear principle; it is never over until it is over, and it is never over.

Essentially, it is a system where you make yards and you lose yards. You try to establish an equilibrium. It is part of the cost of doing business, but it is probably still the best place in the world to do business. If you look at the rest of the world lining up to make investment there, the verdict is not that the United States is a place to be avoided as far as the business community is concerned. Its economy does have some powerful strengths.

It is difficult to judge the effect of protectionism. For what it is worth, the French protectionist features or pressures work in good times and in bad. In bad times they go up a bit. But they are there in good times too. It is because the losers hire good lawyers. If the lawyers cannot help the losers make them winners, then they will fire the lawyers and get some more.

You know what happened in the softwood lumber counter-vail: The United States industry lost in 1983.

Senator Roblin: They changed the rules.

[Traduction]

fois. Si nous réussissons à régler le présent conflit à notre avantage, ils affirmeront que nos règlements sur l'environnement accordent une subvention au bois d'oeuvre canadien. D'où toute la question d'utiliser la question de l'environnement comme une entrave au commerce. Comment sommes-nous protégés contre ce genre de chose soit par les accords du GATT ou les accords de libre-échange? Bien que les questions environnementales soient à juste titre importantes, je n'aimerais pas qu'elles soient utilisées comme fer de lance de la guerre commerciale.

Que devons-nous penser de Carla Hills? Hier encore, ou l'avant-veille, elle faisait une déclaration dans laquelle elle affirmait qu'elle modifierait l'Accord de libre-échange, sinon... En d'autres termes, il sera modifié ou les contrariétés que nous avons connues jusqu'ici prendront probablement de l'ampleur. Qu'est-ce que cela veut dire à la lumière de sa déclaration selon laquelle le Canada sera suivi de près? Est-ce simplement une façade?

Si c'est vrai, comment s'en rapprocher? Comment plaider notre cause devant cet organisme? Comment faudrait-il procéder?

J'affirme qu'il faut de nos jours surveiller de très près ce qui se passe chez nos voisins du sud. Puisque certains d'entre nous irons aux États-Unis très bientôt pour parler de ces questions, j'aimerais avoir l'avis d'experts sur l'état d'esprit actuel du Congrès et sur la façon d'aborder ces gens qui se montrent si peu commodes, en n'oubliant pas que nous avons nous-mêmes à répondre à quelques questions.

M. Gotlieb: Je ne suis pas la personne toute désignée pour vous tenir des propos rassurants au sujet du fonctionnement du système politique américain. J'ai tenté de définir, dans certains de leurs grandes lignes, les choses auxquelles vous-mêmes et le monde des affaires devez vous attendre. L'un d'eux est le principe de Yogi l'ours qui veut que rien n'est jamais fini jusqu'à ce que tout soit fini et que rien n'est jamais vraiment fini.

Ce système est essentiellement fait de façon à ce que vous gagniez du terrain et que vous en perdiez. Vous tentez de faire l'équilibre. Cela fait partie du prix qu'il faut payer pour y faire des affaires, mais c'est probablement le meilleur endroit au monde où faire des affaires. Vous n'avez qu'à voir tous les autres pays du monde qui veulent y faire des investissements et vous en viendrez à la conclusion que les États-Unis ne sont pas un endroit que doit éviter le monde des affaires. Son économie a effectivement des points forts très puissants.

Il est difficile d'évaluer les effets du protectionnisme. Un exemple comme un autre, les caractéristiques ou les pressions du protectionnisme français donnent des résultats pendant les bonnes périodes, comme pendant les mauvaises. Pendant les mauvaises, elles se resserrent un peu. Mais elles sont toujours en place même pendant les bonnes périodes. C'est parce que les perdants engagent de bons avocats. Si les avocats ne peuvent aider les perdants à devenir des gagnants, ils seront congédiés et remplacés par d'autres.

Vous savez ce qui est arrivé avec les droits compensateurs qui frappaient le bois d'oeuvre résineux: l'industrie américaine a perdu en 1983.

Le sénateur Roblin: Ils ont changé les règles.

[Text]

Mr. Gotlieb: Yes. They fired their lawyers and got another set of lawyers and they won—or at least half won—in 1986. Then in 1992 they dreamed up some new arguments that the lawyers in the second countervail had not thought about.

Essentially the United States, given the decline in the dominant or the imperial presidency, the fact that it is a country without a Prime Minister, and it is not run by a chief executive officer, it is politically decentralized and a special interest dominates and plays the system more and more every year. It is a country with two governments operating at the same time at the federal level, where Congress is the dominant power. There will be continuing harassment and legal manoeuvres in good times and bad.

Having said that, you will have seen that some of these super protectionist candidates in this election have not done that well. Tom Harkin fell by the wayside very quickly, and so did Senator Carey. They were playing in the most protectionist arenas, namely, Michigan and Illinois.

Secondly, in answer to your question, no. For example, concerning the softwood lumber countervail, if it is lost in the United States' courts there will not be an act of Congress to overturn it. You can get 50 senators to sign anything for reasons of good will, for example, for trees that grow in their areas. We had a decision of 98 senators to nothing condemning Canada for originating a corn countervail. It does not mean that much sometimes. If the softwood countervail is lost in the United States courts, there will not be an act of Congress trying to overcome it. I do not think the majority could be swayed. If it were, it would be overridden and you would not have a two-thirds majority to sustain it.

Senator Roblin: You mean lost to the tribunal.

Mr. Gotlieb: If it is lost in the bi-national tribunal the Congress would not overturn it.

In spite of all the protectionist measures, the United States and the Congressmen believe they are governed by laws. They live in a system of laws and there are limits to how far they will go in the service of special interest groups. They would not go that far. Having said that, I hope I am right.

The Chairman: I know that your time is short, Mr. Gotlieb, but I want to go back to the area that Senator Stollery was exploring.

I have here a copy of your distinguished lecture on the O.D. skeleton Memorial Foundation of December 10, 1991. We have the following couple of paragraphs, which open a wide and long prospect. You have been talking about what has been happening in Europe and then you go on to say:

In North America, we are seeing the formation of a widening free trade area or economic space of comparable geographic size, population and wealth. It, too, has a

[Traduction]

M. Gotlieb: Oui. Ils ont congédié leurs avocats et en ont engagé d'autres qui les ont fait gagner—ou à demi-gagner—en 1986. En 1992, ils ont imaginé de nouveaux arguments auxquels n'avaient pas pensé les avocats lors de la deuxième imposition de droits compensateurs.

Les États-Unis, compte tenu de l'affaiblissement du pouvoir présidentiel dominant ou impérial, du fait qu'ils soient un pays sans Premier ministre, sans chef unique, sont essentiellement un pays politiquement décentralisé où un groupe d'intérêt particulier vient à dominer et profite de plus en plus du système chaque année. C'est un pays où agissent simultanément deux paliers de gouvernement au niveau fédéral dominé par le Congrès. Il y aura toujours du harcèlement et des manoeuvres légales pendant les bonnes comme les mauvaises périodes.

Ceci dit, vous aurez constaté que certains des candidats les plus protectionnistes de cette élection ne s'en sont pas bien tirés. Tom Harkin a tiré de l'arrière très rapidement ainsi que le sénateur Carey. Ils se présentaient dans les États les plus protectionnistes, soit le Michigan et l'Illinois.

En deuxième lieu, en réponse à votre question, non. Par exemple, au sujet des droits compensateurs sur le bois d'oeuvre résineux, si cette cause est perdue devant les tribunaux des États-Unis, le Congrès n'adoptera pas de loi pour renverser leur décision. Vous pouvez réussir à convaincre 50 sénateurs de signer n'importe quoi au nom de la bonne volonté, par exemple, pour des arbres qui poussent dans leurs régions. Nous avons eu une décision de 98 sénateurs à l'effet que rien dans la décision du Canada d'imposer des droits compensateurs sur le bois n'était condamnable. Quelquefois, ça ne veut rien dire. Si nous perdons devant les tribunaux des États-Unis au sujet des droits compensateurs sur le bois d'oeuvre résineux, le Congrès n'adoptera pas une loi pour tenter de renverser la décision. Je ne crois pas que la majorité puisse être influencée. Si elle l'était, elle serait renversée et vous n'auriez pas une majorité des deux tiers pour l'appuyer.

Le sénateur Roblin: Vous voulez dire perdue devant le tribunal.

M. Gotlieb: Si nous perdons notre cause devant le tribunal binational, le Congrès ne renversera pas sa décision.

En dépit de toutes leurs mesures protectionnistes, les États-Unis et les congressistes sont persuadés qu'ils sont gouvernés par des lois. Ils vivent dans un système de lois et il y a des limites qu'ils ne peuvent dépasser au service de groupes d'intérêt particuliers. Ils n'iraient pas aussi loin. Ceci dit, j'espère avoir raison.

Le président: Je sais que votre temps est précieux, M. Gotlieb, mais je veux revenir à ce dont le sénateur Stollery parlait.

J'ai ici une copie de la conférence remarquable sur la O.D. Skeleton Memorial Foundation que vous avez prononcée le 10 décembre 1991. Les quelques paragraphes suivants nous ouvrent de vastes et grandes perspectives. Vous parliez de ce qui s'est passé en Europe et vous enchaînerez en disant:

En Amérique du Nord, nous assistons à la formation d'une zone de plus en plus grande de libre-échange ou d'une zone économique ayant une étendue géographique,

[Text]

capacity for growth, as we are seeing in the current tripartite free trade negotiations among Canada, the United States and Mexico. Important hemispheric nations such as Venezuela and Colombia want to become part of a free trade zone with Mexico, and Chile is awaiting such an agreement with the U.S. It is likely, in time, that a single, unified free trade zone will emerge, embracing a large number of the nations of the hemisphere, with the centre of the economic space being the capital of the strongest power—Washington.

Whether this economic space will follow the historic pattern of the Community and lead to a pooling of sovereignty in common institutions remains to be seen. We are a long way from this, but the supranational methods for dispute settlement created by the Canada-U.S. FTA are likely to evolve on a wider geographic basis.

You can perhaps understand why I suggested that Senator Stollery desist from the line of questioning that he was on because the questions he was asking can be put to you in a much wider area. You are holding up the possibility of a free trade agreement eventually which would encompass not only Mexico but also a great deal of Latin America.

I know that the time is short, but could you say a bit on your vision?

Mr. Gottlieb: Since it was only a couple of months ago that I made those remarks, I would have to say that I still agree with them.

There are two factors here at play. To address Senator Stollery's point about how their domestic system might differ from ours, I want to revert to an analogy. I do not want to compare Mexico in any way with the former Soviet Union, but I will go to an earlier period when people in the United States were saying, "Can you enter into agreements with the Soviet Union?" The Soviet Union was a dictatorship, one of the most monstrous dictatorships in the world, but when they entered into agreements they kept them, on the whole. On the basis of that we were able to conduct a political balance with that part of the world.

In the case of any other power the question is: What are their international obligations? What are they signing? What are they agreeing to? You look at those obligations and then say, "Do they meet your purposes or needs?" The second question is: Do you have reason to believe that they can carry out those obligations?

Too much has been said about the instability of Mexico. For 50 or 60 years they have been quite a stable country. They are governed by one of the most enlightened and impressive groups of politicians in the world. There is no reason to question them. I say this with humility because I am not an expert. I believe

[Traduction]

une population et une richesse comparables. Elle a, elle aussi, la possibilité de s'accroître, comme nous le laissent voir les actuelles négociations tripartites sur le libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Des pays importants de l'hémisphère, comme le Venezuela et la Colombie, veulent faire partie d'une zone de libre-échange avec le Mexique et le Chili attend la signature de la nouvelle entente avec les États-Unis. Il est probable, qu'avec le temps, une zone unique et unifiée de libre-échange fasse son apparition, englobant un grand nombre des pays de l'hémisphère, le centre de cette zone économique étant la capitale de la plus grande puissance—Washington.

Reste à voir si cette zone économique empruntera le modèle historique de la communauté européenne qui a entraîné le regroupement des États souverains dans des institutions communes. Nous en sommes encore bien loin, mais les mécanismes supranationaux mis sur pied par l'Accord Canada-États-Unis de libre-échange pour régler les différends devraient évoluer à une plus grande échelle géographique.

Vous pouvez peut-être comprendre pourquoi j'ai suggéré que le sénateur Stollery arrête son intervention parce que les questions qu'il vous posait peuvent vous être envisagées à un niveau beaucoup plus vaste. Vous soutenez qu'il est possible qu'un accord de libre-échange englobant non seulement le Mexique mais un grand nombre de pays d'Amérique latine finisse par être signé.

Je sais que le temps vous manque, mais pourriez-vous préciser un peu votre pensée?

M. Gottlieb: Puisque ces commentaires ne datent que de quelques mois, je devrais les maintenir.

Deux facteurs sont en jeu. Pour aborder la préoccupation du sénateur Stollery sur la différence entre notre système national et le leur, permettez-moi de faire une autre comparaison. Je ne veux comparer d'aucune façon le Mexique avec l'ancienne Union soviétique, mais je remonterai à une période plus ancienne pendant laquelle les habitants des États-Unis disaient «pouvez-vous conclure des ententes avec l'Union soviétique?». L'Union soviétique était une dictature, l'une des plus monstrueuses au monde, mais lorsqu'elle concluait des accords, elle les respectait dans l'ensemble. C'est à partir de cela que nous avons pu faire un équilibre politique avec cette partie du monde.

Dans le cas de toute autre puissance, la question est la suivante: quelles sont ses obligations internationales? Quelles ententes signent-elles? À quoi s'engagent-elles? Vous examinez ces obligations et vous vous dites: «répondent-elles à vos fins ou vos besoins?». La deuxième question est la suivante: qu'est-ce qui vous porte à croire qu'elles peuvent s'acquitter de ces obligations?

Trop de choses ont été dites à l'égard de l'instabilité du Mexique. Pendant 50 ou 60 ans, ce pays a été assez stable. Il est gouverné par l'un des groupes de politiciens les plus éclairés et les plus impressionnants au monde. Il n'y a aucune raison de les remettre en question. Je dis ceci avec humilité, car je ne

[Text]

that there is no reason to question their capacity to carry out their agreement.

If you want to start splitting hairs or making that argument, you can raise the same questions about Canada. Will we be able to carry out the agreement? Can we control the provinces? Will the government fracture or country fracture? You take the principle of good faith, look at the obligations that are entered into and if those obligations meet your agenda, you believe that they are in your national interest and you are satisfied that you can carry them out, then that is as far as one needs to go. I do not say that that is the whole answer. If the country is violating human rights you might not want to have an agreement with them. On the other hand, you look at what the common interest is and what your interest is.

In the case of the western hemisphere, geography will drive this. I know that things at the moment are arguably troubled, but everyone that I know in my lifetime has under-estimated the significance of what was happening in Europe, starting with the British, who missed the train every time it left the station because it would not happen. The Europeans have produced and achieved one of the great political accomplishments of our time, and they are not over. Before it is over we will see—that is, perhaps in 10, 20 or 30 years—a European federation of some 25 or 30 entities or countries where culture and certain powers will be exercised on a smaller scale, but where all the major levers of economic power will be centralized in the institutions, which will be a single market.

Canada will not be part of that superstate of 500 million or 700 million people. It is inevitably that we are seeking a larger space. It is not that we have not tried to forge the deepest bonds with Europe. We have. But they never economically produced a significant trading, economic, or investment relationship. Thus, history has determined. It was not government, I am sorry to say, for those of us who believe in government. It was history, demography, economics, it was the forces at work in history. You do not have to be a Marxist to say that and to see that our trade went to the United States because it was inevitable in the post-war system that was created. As it was inevitable, it is in Canada's interest to multilateralize on a regional basis. And I believe that will happen.

Senator Stollery: I would like to make just one very brief observation. Many of my colleagues know that Colombia is a country which I know well. I was there just the other day. There is no reason for anyone to threaten me, because this is only information that I got on television. Since the first of the year, 2000 business people have been kidnapped. At any given time 1500 people are kidnapped and held for ransom, and only 50 per cent survive the experience. If that situation existed here there would be 100 bodyguards out in the corridor to get us home. That is how it operates there. The idea that our geography is condemning us to this does not make me comfortable.

[Traduction]

suis pas un expert. Je crois qu'il y ait lieu de mettre en doute leur capacité de mettre à exécution leur partie de l'entente.

Si vous voulez vous mettre à ergoter ou vous lancer dans une telle discussion, vous pouvez poser les mêmes questions au sujet du Canada. Serons-nous en mesure de mettre l'accord à exécution? Pouvons-nous contrôler les provinces? Y aura-t-il scission au sein du gouvernement ou le pays se déchirera-t-il? En toute bonne foi, vous examinez les obligations qu'il comporte et si ces obligations sont conformes à votre programme et que vous croyez qu'elles sont dans l'intérêt de la nation et que vous êtes en mesure de les mener à bien, vous n'avez alors pas besoin d'aller plus loin. Je ne veux cependant pas dire que c'est là toute la réponse. Si le pays viole les droits de la personne, vous pouvez ne pas souhaiter signer un accord avec lui. D'autre part, vous déterminez ce qu'est l'intérêt de tous et ce qui est votre intérêt.

Dans le cas de l'hémisphère occidental, la géographie prévaudra. Je sais que l'on peut soutenir à l'heure actuelle que les choses sont perturbées, mais tous ceux que j'ai rencontrés au cours de ma vie ont sous-estimé l'importance de ce qui se passait en Europe, à commencer par les Britanniques qui rataient le bateau chaque fois qu'il s'arrêtait au port, pensant que rien ne se produirait. Les Européens ont élaboré et réussi l'une des plus grandes réalisations politiques de notre temps et ils n'ont pas fini. Avant que cela soit fini, nous verrons—c'est-à-dire peut-être dans 10, 20 ou 30 ans—une fédération européenne regroupant quelque 25 ou 30 entités ou pays où la culture et certains pouvoirs s'exerceront à une échelle plus petite, mais où tous les principaux leviers économiques seront centralisés dans les institutions qui formeront un marché unique.

Le Canada ne fera pas partie de ce super-État de 500 ou 700 millions d'habitants. Inévitablement, nous cherchons à élargir nos horizons. Ce n'est pas faute d'avoir essayé de forger les liens les plus étroits avec l'Europe. Nous nous y sommes efforcés, mais nos efforts n'ont jamais eu les incidences économiques voulues sous la forme de relations importantes sur le plan commercial ou économique, ou encore sur celui des investissements. C'est l'histoire qui a décidé. Ce n'est pas le gouvernement, j'ai le regret de le dire à ceux d'entre nous qui croient à la mission du gouvernement. C'est l'histoire, la démographie, l'économie, ce sont là les forces à l'oeuvre dans l'histoire. Vous n'avez pas besoin d'être marxistes pour le dire et pour voir que notre commerce s'est tourné vers les États-Unis parce que cela était inévitable dans le système qui s'est créé après la guerre. Comme c'était inévitable, il est dans l'intérêt du Canada de s'ouvrir au commerce multilatéral sur une base régionale. Je suis persuadé que c'est ce qui va se passer.

Le sénateur Stollery: Je voudrais émettre une très brève observation. Bon nombre de mes collègues savent que la Colombie est un pays que je connais bien. J'y étais encore l'autre jour. Personne ne peut me menacer, parce qu'il ne s'agit que d'information que j'ai entendue à la télévision. Depuis le 1^{er} janvier, 2 000 gens d'affaires ont été kidnappés. Il y a en permanence 1 500 personnes kidnappées pour lesquelles on demande une rançon, et 50 p. 100 seulement survivent à cette expérience. Si la situation était la même ici, il y aurait 100 gardes du corps dans le couloir pour nous ramener chez nous. C'est comme ça que les choses fonctionnent là-bas.

[Text]

The Chairman: I thought we would get that reaction.

Mr. Gotlieb, your words have been wise, insightful and very helpful to the committee. Mr. Wright has given us reassurance as to the conduct of our relations with the United States in the area of trade. We are most grateful to both of you. Thank you very much.

Members of the committee, there is an item of business. I am going to ask that our draft budget be passed. You now have the draft before you. You will notice that we are asking for \$93,575. That would carry us through December of the year, which is when our present mandate expires. At the bottom of the page we have a description of what we did in previous years. I cannot give you the figures for 1991-92 yet, but I can assure you that we will be well below our budgeted expenditures.

There is virtually no change in the explanation of the cost elements. The only change is that we would be paying the counsellor \$4 more per hour.

Senator Bolduc: I move the adoption of the budget.

The Chairman: Senator Bolduc has made a motion for the adoption. Is that agreeable?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

L'idée que notre géographie nous condamne à une telle situation me dérange.

Le président: Je pensais bien que nous aurions cette réaction.

M. Gotlieb, vos déclarations sont pleines de sagesse et de réflexion, et très utiles au comité. M. Wright nous a rassurés quant à la poursuite des relations avec les États-Unis dans le domaine du commerce. Nous vous sommes très reconnaissants à tous les deux. Merci beaucoup.

Mesdames et messieurs les membres du comité, j'ai un point à l'ordre du jour. Je vous demanderais d'adopter notre budget provisoire. Vous avez le document devant vous. Vous remarquerez que nous demandons 93 575 \$. Cela nous mènera jusqu'au mois de décembre, période d'expiration de notre mandat actuel. Au bas de la page, nous avons une description de ce que nous avons fait les années antérieures. Je ne peux pas vous donner tout de suite les chiffres de 1991-1992, mais je peux vous assurer que nous serons bien en-dessous des dépenses prévues dans notre budget.

Il n'y a pratiquement aucun changement dans l'explication des éléments de coût. La seule différence, c'est que nous verserons au conseiller 4 \$ de plus de l'heure.

Le sénateur Bolduc: Je propose l'adoption du budget.

Le président: Le sénateur Bolduc propose l'adoption. Êtes-vous en faveur de l'adoption?

Des voix: Adopté.

Le président: Merci beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Allan Gotlieb, Former Canadian Ambassador to the United States.

Allan Gotlieb, ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis.

From External Affairs and International Trade Canada:

Robert G. Wright, Director General, United States Trade and Economic Policy Bureau; and

Patricia M. Smith, Director, Free Trade Management Division, (UGM).

Des Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada:

Robert G. Wright, directeur général, Direction générale de la politique commerciale et économique—États-Unis; et

Patricia M. Smith, directeur, Direction de la gestion du libre-échange (UGM).



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, May 5, 1992

Le mardi 5 mai 1992

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Sixth Proceedings on:

Sixième fascicule concernant:

The examination of negotiations
for a North American
free trade agreement
among Canada, the United States
and Mexico and any other
related trade developments

L'examen des négociations
en vue d'un accord
de libre-échange
entre le Canada, les États-Unis
et le Mexique et tout autre
aspect commercial connexe

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	MacEachen
Balfour	Marshall
Bolduc	Meighen
Bosa	*Murray, P.C.
Cogger	(or Lynch-Staunton)
Cools	Ottenheimer
Corbin	Phillips
Doody	Robichaud
*Frith (or Molgat)	Roblin, C.P.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Atkins	MacEachen
Balfour	Marshall
Bolduc	Meighen
Bosa	*Murray, c.p.
Cogger	(ou Lynch-Staunton)
Cools	Ottenheimer
Corbin	Phillips
Doody	Robichaud
*Frith (or Molgat)	Roblin, c.p.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Phillips substituted for that of the Honourable Senator Johnson. (April 1st, 1992)

The name of the Honourable Senator Cochrane substituted for that of the Honourable Senator Meighen. (April 7, 1992)

The name of the Honourable Senator Meighen substituted for that of the Honourable Senator Cochrane. (April 8, 1992)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Phillips substitué à celui de l'honorable sénateur Johnson. (Le 1^{er} avril 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Cochrane substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen. (Le 7 avril 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Meighen substitué à celui de l'honorable sénateur Cochrane. (Le 8 avril 1992)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 21, 1991:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was—
Adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart, propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, May 5, 1992
(12)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Bosa, Cogger, Cools, Corbin, Frith, Kinsella, Robichaud, Stewart and Stollery. (10)

Other Senators present: The Honourable Senators Carney, Hays and Kelly. (3)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Susan Olsen and Tony Halliday, Researchers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Automotive Parts Manufacturers' Association:

James E. Carter, Vice-President, Policy Development.

From the Motor Vehicle Manufacturers' Association:

Norman A. Clark, President;

Michael J. Walker, Chrysler Canada;

A.E. Matthews, Jr., Vice-President, Finance and Administration, Ford Motor Company of Canada, Ltd;

J.H. Holman, Supervisor, Customs and Trade, Customs and Excise, Ford Motor Company of Canada, Ltd;

V. Maureen Kempston Darkes, Vice-President, Corporate Affairs General Motors of Canada Ltd;

A. P. Willison, Manager, Trade and Market Policy, General Motors of Canada Limited.

From the Japan Automobile Manufacturers Association of Canada:

David P. Worts, General Manager;

H. Ross Robinson, Assistant to the President and Senior Vice-President, Honda Canada Inc.;

John Dumitru, C.A., Senior Manager, Accounting and Information Systems, Honda of Canada Mfg. Inc.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Mr. Clark made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 5 MAI 1992
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Bosa, Cogger, Cools, Corbin, Frith, Kinsella, Robichaud, Stewart et Stollery. (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Carney, Hays et Kelly. (3)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Susan Olsen et Tony Halliday, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association des fabricants de pièces de véhicules d'automobile du Canada:

James E. Carter, vice-président, Établissement des politiques.

De la Société des fabricants de véhicules à moteur:

Norman A. Clark, président;

Michael J. Walker, Chrysler Canada;

A.E. Matthews, Jr. vice-président, finances et administration, Société Ford Motor du Canada Ltée.;

J.H. Holman, superviseur, douanes et commerce, Douanes et accise, Société Ford Motor du Canada Ltée.;

V. Maureen Kempston Darkes, vice-présidente, Affaires générales, Société General Motors du Canada Ltée.

A. P. Willison, directeur, Politique du commerce et du marché, Société General Motors du Canada Ltée.

De l'Association des manufacturiers d'automobiles japonaises:

David P. Worts, directeur général;

H. Ross Robinson, adjoint du président et Premier vice-président, Honda Canada Inc.;

John Dumitru, C.A. Cadre supérieur, Systèmes de comptabilité et d'information, Société Honda du Canada Inc.

Conformément à l'Ordre de renvoi du jeudi 21 novembre 1991, le Comité poursuit l'étude des négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

M. Clark fait une déclaration, puis répond aux questions avec les autres témoins.

Mr. Carter made a statement and answered questions.

Mr. Worts made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

The Honourable Senator Cogger moved—That the Committee concur in the following budget application submitted by the Subcommittee on Security and National Defence for the purpose of its consideration of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces, and that the Chairman or his representative submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Other Services:	\$90,744.50
Transportation and Communications:	1,100.00
All Other Expenditures:	<u>2,500.00</u>
TOTAL:	\$94,344.50

The question being put on the motions, it was—
Resolved in the affirmative.

At 6:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

M. Carter fait une déclaration et répond aux questions.

M. Worts fait une déclaration, puis répond aux questions avec les autres témoins.

L'honorable sénateur Cogger propose—Que le Comité adopte la demande budgétaire suivante qu'a soumise à son examen le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale, relativement à des questions concernant la sécurité et la défense nationale et les rôles futurs des forces armées du Canada, et que le président ou son représentant soumettent ledit budget à l'approbation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et autres:	90 744,50 \$
Transports et communications:	1 100,00 \$
Autres dépenses:	<u>2 500,00 \$</u>
TOTAL:	94 344,50 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

La greffière du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 5, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:30 p.m. to consider its order of reference on the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I would like to call the meeting to order. We are carrying on with our discussion of the North American free trade agreement. This is going to be a most comprehensive session because we are dealing with the automotive industry.

It would have been better if we could have had two separate sessions because that would have allowed more time for exposition and questions. On the other hand, the advantage of having the four groups together this afternoon is to attempt to get the whole picture at this one sitting.

We have with us the President of the Motor Vehicles Manufacturers' Association, Mr. Norman Clark. He is accompanied by representatives from Chrysler, Ford and General Motors. We are going to hear from Mr. David Worts, the General Manager of the Japanese Automotive Manufacturers' Association. He is accompanied by representatives from Honda and Toyota. In addition, we will hear from Mr. Sam Ginoi from the Canada Autoworkers' Association. I do not think he has come into the room yet. We will also hear from Mr. James Carter, Vice-President, Policy Development, for the Automotive Parts Manufacturers' Association.

I welcome all of these witnesses, and I expect honourable senators will take full advantage of their presence today. Some of them have come a fair distance to be with us.

I believe that our meeting is timely, if I read the press correctly. There are press reports that things are moving fairly rapidly on the NAFTA and that some progress is being made with regard to the automotive section.

Given the fact that we have such a wealth of witnesses, I am going to ask each spokesperson to be wonderfully succinct. If a senator feels that a point in the initial presentation of a witness needs clarification, I will recognize that senator at the end of the witness's initial statement. At that point, we ought not to go into what I will call probing questions. It will just be a matter of clarification. Then at the end, when we have seen the whole picture, I will certainly be eager to entertain questions from senators, which I can direct to the witnesses. Where

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 5 mai 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 30, conformément à son ordre de renvoi, pour l'examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et de tout autre aspect commercial connexe.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Nous poursuivons notre examen de l'accord de libre-échange nord-américain. Cette réunion va être très approfondie étant qu'elle portera sur le secteur automobile.

Il aurait mieux valu que nous tenions deux audiences à ce sujet, car cela nous aurait laissé plus de temps pour les exposés et les questions. D'un autre côté, la comparution des quatre groupes en même temps, cet après-midi, nous permettra d'obtenir un tableau d'ensemble de la situation.

Nous recevons le président de la Société des fabricants de véhicules à moteur, M. Norman Clark. Il est accompagné de représentants de Chrysler, Ford et General Motors. Nous aurons également le plaisir d'entendre M. David Worts, le directeur-général de la Japanese Automotive Manufacturer's Association qui est accompagné de représentants de Honda et Toyota. De plus, nous entendrons M. Sam Ginoi, de l'Association des travailleurs de l'automobile du Canada. Je crois qu'il n'est pas encore arrivé. Nous recevons également M. James Carter, vice-président, élaboration des politiques, de l'Association des fabricants de pièces d'automobiles du Canada.

Je souhaite la bienvenue à tous ces témoins. Je suis sûr que les sénateurs vont pleinement profiter de leur présence. Certains d'entre eux sont venus de loin pour nous rencontrer.

D'après ce que je lis dans les journaux, cette union arrive à point nommé. Selon les articles sur l'ALÉNA, les négociations avancent bien et certains progrès ont été réalisés en ce qui concerne l'automobile.

Étant donné que nous avons autant de témoins, je vais demander à chacun d'eux d'être très concis. Si un sénateur estime avoir besoin d'éclaircissements, je lui accorderai la parole à la fin de la déclaration du témoin. À ce moment-là, il vaudrait mieux s'abstenir de poser des questions détaillées. Nous nous contenterons de demander des éclaircissements. À la fin, lorsque nous aurons obtenu un tableau d'ensemble de la situation, j'inviterai les sénateurs à poser des questions aux témoins. Si le porte-parole d'un groupe désire se faire assister

[Text]

a leadoff witness is assisted by others, that witness should feel free to call on the person whom the leadoff witness feels is likely to give the committee the most helpful response.

I would ask Mr. Norman Clark, from the Motor Vehicles Manufacturers' Association to lead off. Mr. Clark, I would ask that you keep in mind the idea of making your main points in about 10 minutes. That would be helpful to the committee.

Mr. Norman Clark, President, Motor Vehicle Manufacturers' Association: Very good, sir. We are quite pleased to be here. This is a big issue that is coming down to the wire, and we are delighted to be able to fit in. I am sure that you have had some briefings from Mr. Halliday and his colleagues from previous incarnations, and so on, which would have been very helpful in background. However, we did want to go through two main areas: The NAFTA negotiations themselves, including the rule of origin, which is very important; and I also wanted to remind the senators of the auto pact and its importance to Canada and to our industry.

I might say that the Motor Vehicle Manufacturers' Association members include the "Big Three"—Chrysler, Ford and General Motors—four major heavy truck builders and Volvo Canada.

Under the NAFTA itself, we would like to discuss the current issues under the rules of origin, including their interpretation and measurement under the Canada-U.S. Free Trade Agreement and the content thresholds under the NAFTA itself when it comes, if it comes.

Since the subject matter is so large, I would like to focus on five key points. The first item is that the rule of origin objectives are very key and, in particular, objectives associated with higher mandatory levels of North American content; second, the limitations to achieving these objectives of higher content; third, the measurement of the content itself; fourth, interpretation and administration of those rules; and, fifth, the NAFTA rule as we believe it is coming down the pike. We hope that it will incorporate the lessons that we have learned so far from the free trade agreement, for example.

The objectives of a rule of origin in our terms are, generally speaking, to ensure that companies do not circumvent the higher tariffs of one party to the trade agreement; that is, a vehicle exported to the U.S. under a 2.5 per cent tariff going in and then re-exported duty free to Canada because of the curiosity of the rules. Trade preferences are accorded only to producers who make substantial investments in the free trade area. The current rule under the free trade agreement for automobiles and parts to move duty free between Canada and the United States is 50 per cent North American content, as we

[Traduction]

par ses collègues, qu'il n'hésite pas à faire appel à la personne qui lui paraît la mieux capable de répondre au comité.

Je vais demander à M. Norman Clark, de la Société des fabricants de véhicules à moteur, de bien vouloir commencer. Monsieur Clark, je vous demande de bien vouloir vous limiter à une dizaine de minutes pour présenter vos principaux points. Cela nous faciliterait les choses.

M. Norman Clark, président, Société des fabricants de véhicules à moteur: Très bien. Nous nous réjouissons de notre présence ici. Les événements qui s'annoncent sont très importants et nous sommes ravis d'avoir notre mot à dire. M. Halliday et ses anciens collègues ont dû certainement vous donner des séances d'information qui vous auront éclairés utilement. Nous tenions toutefois à aborder deux principaux domaines: les négociations de l'ALÉNA proprement dites, y compris en ce qui concerne les règles d'origine, qui sont très importantes; et je tenais également à rappeler aux sénateurs le Pacte de l'automobile et l'importance qu'il revêt pour le Canada et notre industrie.

Je dirais que les membres de la Société des fabricants de véhicules à moteur comprennent les Trois grands, Chrysler, Ford et General Motors, quatre grands fabricants de camions et Volvo Canada.

En ce qui concerne l'ALÉNA proprement dit, nous voudrions aborder les questions que soulèvent les règles d'origine, y compris la façon dont elles sont interprétées dans le cadre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et les seuils qui seront établis pour le contenu dans l'ALÉNA s'il est instauré.

Comme il s'agit d'un sujet très vaste, je voudrais centrer mon attention sur cinq principaux points. Premièrement, les objectifs des règles d'origine qui sont d'une importance capitale, surtout ceux qui consistent à relever le niveau du contenu nord-américain; deuxièmement, les limitations imposées pour atteindre ces objectifs; troisièmement, la mesure du contenu proprement dit; quatrièmement, l'interprétation et l'administration de ces règles et cinquièmement, l'application de l'ALÉNA tel qu'il semble se présenter. Nous espérons que cet accord tiendra compte de la leçon que nous avons pu tirer jusqu'ici de l'Accord de libre-échange, par exemple.

Selon nous, les règles d'origine visent à faire en sorte que les compagnies ne s'arrangent pas pour se soustraire aux droits de douane d'une des parties; par exemple, ce serait le cas d'un véhicule exporté aux États-Unis en étant assujéti à des droits de douane de 2,5 p. 100 et qui serait réexporté en franchise au Canada à cause des bizarreries des règles. Les préférences sont seulement accordées aux producteurs qui font d'importants investissements dans la zone de libre-échange. À l'heure actuelle, l'Accord de libre-échange prévoit que pour pouvoir être exportées en franchise entre le Canada et les

[Text]

know. There is much political pressure in the U.S., and industry pressure in both countries, to increase content levels in both the free trade agreement and NAFTA, to increase traditional parts supplier business, and raise the cost of entry to new competitors.

With regard to the limitations of those objectives, the MVMA member companies support a higher rule of origin. However, several practical reasons exist which limit the viability of achieving these objectives solely through the rule of origin.

A rule of origin only impacts on a manufacturer if its products do indeed cross an international border. With respect to the large U.S. transplants established for U.S. consumption only—they don't export very much to Canada or to Mexico at this stage—of a North American transplant capacity of 2.9 million units, the U.S. has 2.5 million units, and Canada has only a 400,000 unit capacity. We have not gotten quite as much as we might hope for in the way of investment in Canada.

U.S. transplants producing mainly mainstream product with economies to support a North American power train have already achieved significant content levels. No further investment is required to achieve these higher content levels that we are talking about under NAFTA. In contrast to the U.S. transplant production, the Canadian transplants produce vehicles for export to the larger U.S. markets. As such, Canadian investment is at risk or would be with a higher rule of origin. Therefore, the government must weigh the benefits of higher content against the impact on Canadian production. From our perspective in the industry, those who benefit from the NAFTA must make a substantial contribution in total to the free trade area.

With regard to the measurement of the content itself, under the free trade agreement it permits duty-free trade in products which contain 50 per cent North American content based on a rule called the direct cost of manufacturing formula. The FTA rule substantially strengthened the auto pact rule through elimination of profit as part of the calculation and administrative expenses. In effect, it took some items out, and with the same percentage applied it became tougher to meet.

The U.S. government and many industry members are seeking an increase in the rule through the NAFTA process. The exact level will depend on what is going to be included in the calculation for originating material, that which originates in

[Traduction]

États-Unis, les automobiles et les pièces doivent avoir un contenu nord-américain de 50 p. 100. Aux États-Unis et dans l'industrie automobile des deux pays on exerce de fortes pressions pour que ce niveau soit relevé tant dans l'Accord de libre-échange que l'ALÉNA, de façon à développer le marché traditionnel des fournisseurs de pièces d'automobiles et à rendre l'accès à ce marché plus coûteux pour les nouveaux concurrents.

En ce qui concerne les limitations de ces objectifs, nos membres sont pour le resserrement des règles d'origine. Cependant, certaines raisons pratiques limitent la possibilité d'atteindre les objectifs visés uniquement grâce aux règles d'origine.

Ces règles d'origine se répercutent sur un fabricant uniquement si son produit traverse effectivement une frontière internationale. Les grandes sociétés transplantées aux États-Unis qui desservent uniquement le marché américain—qui n'exportent pas beaucoup vers le Canada ou le Mexique pour le moment—ont une capacité de 2,5 millions d'unités et le Canada de seulement 400 000 unités ce qui donne une capacité totale de 2,9 millions d'unités pour l'Amérique du Nord. L'investissement au Canada n'est pas aussi important que nous pourrions l'espérer.

Les usines américaines qui fabriquent surtout des produits courants et qui ont la capacité de fournir un groupe propulseur nord-américain sont déjà parvenues à un niveau élevé de contenu nord-américain. Il ne sera pas nécessaire d'investir davantage pour atteindre les objectifs que nous visons dans le cadre de l'ALÉNA. Contrairement aux usines américaines, les usines canadiennes fabriquent des véhicules qui sont exportés vers le vaste marché des États-Unis. L'investissement canadien est donc compromis ou il risque de l'être si les règles d'origine sont plus strictes. Par conséquent, le gouvernement doit évaluer les avantages d'un contenu territorial plus élevé en tenant compte de ses répercussions sur la production canadienne. Notre secteur estime que ceux qui bénéficieront de l'ALÉNA devront faire d'importants investissements dans la zone de libre-échange.

En ce qui concerne la mesure du contenu, l'Accord de libre-échange permet d'exporter en franchise des produits ayant 50 p. 100 de contenu nord-américain suivant ce que l'on appelle la formule du coût direct de fabrication. Cette règle a nettement resserré celle du Pacte de l'automobile en éliminant le profit du calcul et des frais d'administration. En fait, certains éléments ont été exclus et comme le même pourcentage est resté en vigueur, il est devenu plus difficile de l'atteindre.

Le gouvernement des États-Unis et de nombreux fabricants d'automobiles souhaitent que le niveau soit relevé dans l'ALÉNA. Le niveau exact dépendra de ce qui sera inclus dans le calcul des matériaux originaires de l'un des trois pays.

[Text]

one of the three countries. We expect it will range between 50 and 70 per cent.

The interpretation and administration of the free trade rule has been subject to a lot of publicity lately. It centres around Honda, who was the first company audited in Canada. The Honda audit presents serious issues for Canada. We must apply the lessons learned from that audit to a new NAFTA rule. As a result of the Honda audit, we have become aware of how important the dispute-settlement mechanisms of the current FTA are to Canada. The Canadian government has the opportunity to challenge U.S. rulings through an arbitration process which is faster and potentially more objective than prosecuting the U.S. through the U.S. judicial system.

With regard to the North American Free Trade Agreement itself, we have some recommendations that we believe should be adopted. These have been transmitted to the negotiators.

First, we support a NAFTA rule of origin that is certain and is simple to measure and administer. We do not want to create a complex system that hurts the competitiveness of the North American industry. In this regard, the NAFTA rule should be conceptually easy to understand and manageable, and it should be based on normal business records. Accordingly, we would urge negotiators to refrain from developing complex definitions of content which bear no resemblance to normal business records. We think that is being done, by the way.

Also, we support a rule which effectively includes all costs associated with manufacturing the product and excludes specifically designated costs readily ascertainable from normal accounting records, such as sales incentives and market promotion. Let us remember that the underlying objective of the NAFTA is to increase market access for Canadian-produced goods, not to lessen our competitiveness through overly complex rules.

Second, to address our concerns regarding certainty and procedural fairness, we recommend a rule that is predicated on common interpretation. We would suggest that common trilateral interpretations and guidelines be established among all three governments prior to the NAFTA being implemented. Undoubtedly, interpretative differences will still arise. We would suggest that a trilateral adjudication system be established to handle administrative and interpretative differences, whereby all three countries would be required to review and issue trilateral decisions. If a consensus cannot be reached among the three parties, then the dispute should be immediately sent to a panel for resolution.

[Traduction]

Nous nous attendons à ce que le taux se situe entre 50 et 70 p. 100.

On a beaucoup parlé dernièrement de l'interprétation et de l'administration des règles du libre-échange. L'attention est surtout centrée sur Honda, la première compagnie qui a fait l'objet d'une vérification au Canada. Cette vérification soulève de sérieux problèmes pour le Canada. Il faudrait élaborer les règles de l'ALÉNA en tirant la leçon de cette situation. À la suite de la vérification Honda, nous avons pris conscience de l'importance que les mécanismes de règlement des différends de l'ALÉ revêtent pour le Canada. Le gouvernement canadien a la possibilité de contester les décisions américaines grâce à une procédure d'arbitrage qui est plus rapide et probablement plus objective que s'il poursuivait le gouvernement américain devant les tribunaux des États-Unis.

En ce qui concerne l'Accord de libre-échange nord-américain proprement dit, nous voudrions formuler des recommandations que nous croyons nécessaire d'adopter. Nous les avons communiquées aux négociateurs.

Premièrement, nous voulons des règles d'origine qui soient certaines et simples à mesurer et à administrer. Nous ne voulons pas créer un système complexe qui nuira à la compétitivité de l'industrie nord-américaine. À cet égard, il faudrait que les règles de l'ALÉNA soient faciles à comprendre et à appliquer et qu'elles se basent sur les chiffres habituels des fabricants. En conséquence, nous exhortons les négociateurs à s'abstenir d'élaborer des définitions complexes du contenu qui n'auront rien à voir avec la réalité. Nous croyons cependant que c'est ce qu'ils font.

D'autre part, nous voulons une formule qui inclura tous les frais reliés à la fabrication du produit et qui exclura certains coûts faciles à établir à partir des registres comptables tels que la promotion des ventes et des marchés. N'oublions pas que l'objectif premier de l'ALÉNA est de permettre aux produits canadiens d'avoir plus facilement accès au marché et non pas de réduire leur compétitivité à cause de règles trop complexes.

Deuxièmement, pour ce qui est de la certitude et de l'équité de la procédure, nous recommandons que les règles se basent sur une interprétation commune. Les trois gouvernements devraient s'entendre sur une interprétation et des lignes directrices trilatérales avant la mise en oeuvre de l'ALÉNA. Malgré cela, il y aura sans doute des divergences d'interprétation. Nous suggérons d'établir un système d'arbitrage trilatéral pour régler les différends administratifs et les divergences d'interprétation de façon à ce que les trois pays examinent la question et rendent des décisions trilatérales. S'ils ne peuvent pas s'entendre, le différend devrait être renvoyé immédiatement devant une commission.

[Text]

We think that it would be important to have an advanced ruling process such as that found in the Canadian and U.S. income tax systems, which would provide manufacturers the opportunity to achieve certainty, ahead of making decisions. A request for an advanced ruling would require trilateral interpretation and ultimately be subject to formalized dispute resolution if agreement between governments could not be reached.

Those are the main issues with regard to the negotiations that are going on now. However, I would like to comment on the auto pact, which we have had such success with in Canada over the years since 1965.

It has operated for 27 years under a sectoral free trade agreement. It is probably the most successful that has ever been developed. It is properly known as the auto pact, as we all know. At its inception, Canada and the United States established different requirements for the auto pact membership.

The U.S. implemented the auto pact on a strictly bilateral basis, requiring them to go to GATT to get a waiver to put it into effect. They use a 50 per cent value-added preference to define eligibility. Canada, on the other hand, required auto pact eligibility on explicit performance requirements, including the production to sales ratio—in effect, sell one here, build one here—and a commitment to maintain Canadian value-added production, which is a defined term, at a predetermined percentage based on 1964 base year. With the attainment of these two requirements, the Canadian auto pact signatories enjoy third country, duty-free entry of virtually all vehicle and automotive original equipment.

To the Canadian government of 1965, the purposes of the Automotive Products Trade Agreement were threefold: One, to improve Canada's significant trade imbalance with the United States; two, to achieve substantial expansion in Canadian production and Canadian employment; three, to promote improved Canadian competitive efficiency. Since its inception in 1965, the auto pact has been directly responsible for extensive benefits enjoyed by the Canadian economy.

On point one, to improve Canada's significant trade imbalance with the U.S., Canada has moved from a deficit of \$20 million in cars in 1965 to a surplus of \$9.1 billion in 1990. On trucks, Canada's deficit of \$39 million in 1965 has turned around to a surplus of \$5.3 billion in 1990. The two-way trade is monumental compared to what it was in 1964, obviously, a tremendous accomplishment especially when compared to the United States and its continually growing automotive sector trade deficit.

[Traduction]

À notre avis, il faudrait avoir une procédure de décision anticipée comme celle qui existe dans le cadre des régimes fiscaux canadiens et américains, pour que les fabricants sachent à quoi s'en tenir avant de prendre des décisions. Une demande de décision anticipée serait examinée par une commission trilatérale et serait soumise au mécanisme officiel de règlement des différends si les gouvernements ne parvenaient pas à s'entendre.

Telles sont les principales questions qui se posent en ce qui concerne les négociations actuelles. Je voudrais cependant dire quelques mots au sujet du Pacte de l'automobile avec lequel nous avons obtenu d'excellents résultats au Canada depuis 1965.

Ce pacte a été en vigueur pendant 27 ans sous la forme d'une entente sectorielle de libre-échange. C'est sans doute la meilleure formule qui ait jamais été adoptée. Comme chacun sait, elle porte le nom de Pacte de l'automobile. Lors de sa mise en place, le Canada et les États-Unis ont établi diverses exigences pour les participants.

Les États-Unis ont instauré le Pacte de l'automobile sur des bases strictement bilatérales, ce qui les a obligés à aller devant le GATT pour obtenir une dispense. Le critère dont ils se servent pour déterminer l'admissibilité est une valeur ajoutée de 50 p. 100. Pour ce qui est des critères d'admissibilité canadiens, il s'agissait d'exigences précises dont le rapport production-vente—autrement dit, pour chaque voiture vendue chez nous il fallait en construire une chez nous—et le maintien de la valeur ajoutée canadienne, ce qui est correspond à un niveau de production déterminé à partir de l'année de référence 1964. Ces deux exigences étant respectées, les signataires du Pacte canadien de l'automobile peuvent faire entrer en franchise pratiquement tous les véhicules et pièces d'origine.

Le gouvernement qui était au pouvoir en 1965 voyait trois avantages à cet accord: premièrement, il s'agissait de rééquilibrer la balance commerciale nettement déficitaire entre le Canada et les États-Unis; deuxièmement, d'accroître la production et l'emploi au Canada; troisièmement, d'améliorer la compétitivité du Canada. Depuis qu'il a été mis en place en 1965, le Pacte de l'automobile s'est révélé très avantageux pour l'économie canadienne.

Tout d'abord, en ce qui concerne le rééquilibrage de la balance commerciale entre le Canada et les États-Unis, pour ce qui est des automobiles, le Canada est passé d'un déficit de 20 millions de dollars à un excédent de 9,1 milliards, en 1990. Du côté des camions, le déficit de 39 millions de dollars enregistré en 1965 s'est transformé en un excédent de 5,3 milliards en 1990. Le commerce bilatéral est considérable par rapport à ce qu'il était en 1964 et ce sont là des résultats remarquables, surtout si on les compare à ceux des États-Unis dont le secteur automobile est de plus en plus déficitaire.

[Text]

If we break point two into two items—one, to achieve substantial expansion in Canadian production and, two, to achieve substantial expansion of Canadian employment—Canada has achieved those goals and achieved them prodigiously.

Production has risen in Canada from 846,000 units in 1965 to 1.9 million in 1990. More importantly, in 1965 Canada had only 7.1 per cent of total North American production. Today we enjoy over 14 per cent of the total North American production of new motor vehicles. In comparison, the volume of vehicle production in the United States has remained relatively stagnant, around the 11 million mark.

Employment levels related to motor vehicle assembly in Canada—this is just assembly, not parts production—have risen from 38,000 in 1970 to 69,000 in 1990. There are breakdowns here for Ford, Chrysler and General Motors. Meanwhile, U.S. figures show a significant decrease from 415,000 persons in 1972 to 311,000 employees in 1990. Canada has grown significantly in both production and employment over the 27-year history of the auto pact. It would appear that it has done so somewhat at the expense of the United States. While the market was growing, that was not so much of a concern.

The third point—to promote improved Canadian competitive efficiency—is to some degree self-evident when the results of point two are highlighted. But to add to that, R&D development dollars between 1975 and 1980 have grown substantially—over 800 per cent—and, as a percentage of the value of shipments, have more than doubled in that period. The annual new capital expenditures in the Canadian automotive industry have risen from \$287 million per year in 1977 to \$2 billion per year in 1989. In aggregate, over this 12-year span, something like just under \$15 billion has been invested in Canada on capital items alone, and that does not include Ford's recent announcement of over \$2 billion. The lion's share of this investment has come from the main auto pact players—Chrysler, Ford and GM, the Canadian Big Three.

Purchases from Canadian suppliers in 1990 solely for auto pact calculations, which is less than the actual total Canadian purchases, totalled \$9.5 billion. For the last ten years, they have been in excess of \$93 billion in total. In 1990 the combined Canadian Big Three had annual payrolls of \$3.1 billion, net sales of \$36.4 billion, and combined assets of well over \$10 billion, \$10.9 billion.

In all of the above, Canada and the economy of Canada have shared with Canadian industry in being a big winner.

[Traduction]

Si nous divisons le deuxième objectif en deux éléments, soit l'accroissement de la production canadienne et celui de l'emploi, le Canada les a atteints au-delà de toute espérance.

La production canadienne est passée de 846 000 unités en 1965 à 1,9 million d'unités en 1990. Mais surtout, en 1965, le Canada ne fabriquait que 7,1 p. 100 de la production nord-américaine totale. À l'heure actuelle, nous produisons 14 p. 100 de tous les nouveaux véhicules à moteur fabriqués en Amérique du Nord. À titre de comparaison, la production américaine est restée relativement stable, aux alentours de 11 millions d'unités.

L'emploi dans les chaînes de montage du Canada—il s'agit seulement du montage et non pas de la fabrication des pièces—est passé de 38 000 en 1970 à 69 000 en 1990. Nous avons ici des chiffres détaillés pour Ford, Chrysler et General Motors. Pendant ce temps, les chiffres américains ont nettement diminué tombant de 415 000 travailleurs en 1972 à 311 000 en 1990. Le Canada a enregistré de nets progrès tant sur le plan de la production que sur celui de l'emploi au cours des 27 ans d'existence du Pacte de l'automobile. Il semble que ce soit, dans une certaine mesure, aux dépens des États-Unis. Comme le marché prenait de l'expansion, cela n'a pas posé tellement de problèmes.

Le troisième objectif, qui était d'améliorer la compétitivité du Canada, semble avoir été atteint compte tenu des résultats relatifs aux deux objectifs précédents. Mais par-dessus le marché, les fonds consacrés à la recherche industrielle entre 1975 et 1980 ont nettement augmenté, de plus de 800 p. 100 et, proportionnellement à la valeur des livraisons, ils ont plus que doublé au cours de cette période. Les nouvelles immobilisations annuelles dans le secteur canadien de l'automobile sont passées de 287 millions en 1977 à 2 milliards, en 1989. Dans l'ensemble, au cours de cette période de 12 ans, près de 15 milliards de dollars ont été investis au Canada, rien qu'en immobilisations, ce qui ne comprend pas l'investissement de plus de 2 milliards récemment annoncé par Ford. Les principaux investisseurs ont été Chrysler, Ford et GM, les Trois Grands de l'industrie automobile canadienne.

En 1990, si l'on prend seulement le Pacte de l'automobile, ce qui est inférieur au total réel pour le Canada, le chiffre d'affaires des fournisseurs canadiens a atteint 9,5 milliards de dollars. Le montant cumulatif pour les dix dernières années s'élève à plus de 93 milliards. En 1990, les Trois Grands de l'automobile ont versé des salaires d'un montant annuel de 3,1 milliards, leurs ventes nettes se sont chiffrées à 36,4 milliards et leur actif total a dépassé les 10 milliards. Le chiffre exact est de 10,9 milliards.

Il ressort de ce qui précède que le Canada et l'économie canadienne ont largement profité de la situation avec

[Text]

Now we are entering the 1990s and it is a time of over-capacity, huge automotive losses, double digit unemployment, financial uncertainty, and it is a time when business is seriously searching for every cost advantage possible. This is doubly true for the Canadian Big Three, who not only have to compete externally, but who also must compete internally against sister plants for new and, in many cases, existing business. With the huge over-capacity and the age of its many facilities, more and more of the Canadian Big Three find themselves competing with other North American and Mexican manufacturing plants for business that we have all too long taken for granted. For example, GM's Scarborough van plant is going down in 1993, and the St. Catharines foundry by 1995.

Given the cyclical nature of capital investment within the auto sector, future investment in Canada will depend on a number of criteria. One of the main ones will be the continuation of the auto pact of 1965 and, specifically, the continuation of third country importation duty free of vehicles and original equipment parts for production of vehicles in Canada, which makes it possible for the Canadian Big Three to continue to be competitive internally and thereby assist to ensure further investment in Canada.

The auto pact has been, and will continue to be, good for the Canadian economy. The Canadian Big Three continue to be the major automotive sector contributors to the Canadian economy. The total transplant investment and direct and indirect labour gains for Canada have been, and will continue to be, under the current free trade agreement rule of origin minimal in comparison to those of the Canadian Big Three. With a stronger rule of origin and a higher standard of preference, under NAFTA the transplants may begin to have a measurable, positive effect on the economy of Canada instead of the marginal effect experienced over the past few years as over-capacity has hit and the market has been stagnant. However, even with a strong rule of origin and a high standard of preference, it is doubtful that transplants will ever match the investment in Canada, the supplier purchases in Canada, the payroll in Canada, or the taxes paid in Canada by the Canadian Big Three.

That is the end of the stated comments, Mr. Chairman. We would be delighted to try to answer questions now or do so at the end of the other presenters.

The Chairman: Thank you. I believe we now have with us the General Manager of the Japanese Automotive Manufacturers' Association, Mr. David Worts.

[Traduction]

l'industrie canadienne. Les années 90 se caractérisent malheureusement par une surcapacité de production, des pertes considérables dans le secteur de l'automobile, un taux de chômage alarmant et des incertitudes sur le plan financier, si bien que les entreprises cherchent sérieusement des moyens de réduire leur prix de revient. C'est encore plus vrai pour les Trois Grands qui doivent non seulement soutenir la concurrence extérieure, mais également se disputer de nouveaux débouchés et même bien souvent le marché existant avec les autres usines nord-américaines. Étant donné la surcapacité considérable et le vieillissement d'un grand nombre de leurs installations, les trois grands fabricants d'automobiles du Canada se trouvent de plus en plus confrontés à la concurrence des autres compagnies nord-américaines et des usines mexicaines sur un marché que nous avons pendant longtemps pris pour acquis. Par exemple, l'usine de camionnettes GM de Scarborough doit être démolie en 1993 et la fonderie de St. Catharines, d'ici 1995.

Étant donné le caractère cyclique des immobilisations faites dans le secteur automobile, l'investissement futur dépendra de plusieurs facteurs. L'un des principaux sera le maintien du Pacte de l'automobile de 1965 et surtout de l'importation en franchise d'un pays tiers de véhicules et de pièces d'origine pour la fabrication de véhicules au Canada, ce qui permet aux Trois Grands de rester compétitifs sur le marché interne et de favoriser de nouveaux investissements au Canada.

Le Pacte de l'automobile a été bénéfique pour l'économie canadienne et il le restera. Les trois grands fabricants canadiens demeurent les éléments du secteur de l'automobile qui apportent le plus à l'économie canadienne. L'investissement total et la création d'emplois directs et indirects faits par les sociétés transplantées dans le cadre des règles d'origine de l'Accord de libre-échange sont minimes par comparaison avec ceux des Trois Grands. Si l'ALÉNA prévoit des règles d'origine et des normes de préférence plus strictes, les sociétés transplantées commenceront peut-être à avoir des effets positifs mesurables sur l'économie canadienne plutôt que les effets marginaux enregistrés ces dernières années en raison de la surcapacité et de la stagnation du marché. Toutefois, même dans ces conditions, il est douteux qu'elles égalent jamais les Trois Grands sur le plan de l'investissement au Canada, des achats aux fournisseurs canadiens, de la masse salariale ou des impôts payés au Canada.

Voilà qui termine mon exposé, monsieur le président. Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions maintenant ou quand les autres témoins auront terminé leur déclaration.

Le président: Merci. Je crois que le directeur général de la Japanese Automotive Manufacturers' Association, M. David Worts, s'est joint à nous.

[Text]

I would like to turn now to the representative from the Automotive Parts Manufacturers' Association, Mr. James Carter, who is Vice-President, Policy Development, for that association. Mr. Carter, would you make your presentation?

Mr. James E. Carter, Vice-President, Policy Development, Automotive Parts Manufacturers' Association: Thank you, Mr. Chairman. I am delighted to be here today. In advance of the meeting I have given to your secretariat a copy of the paper called "Autos and the NAFTA", which I delivered in October at the John Deutsch Policy Forum on the North American Free Trade Agreement as it affects automotive trade. I will talk around that paper, and I will talk extemporaneously.

We represent 300 original equipment parts manufacturers and we sell directly to the Big Three, to the heavy truck industry and to the Japanese producers located in North America. We have approximately \$14 billion in export sales, and 80 per cent of that figure is shipped directly to the U.S. market. So we are heavily integrated with the U.S. market and very dependent upon it.

In the paper that I have forwarded to your attention, I made the point that we feel that Canada and the Canadian auto industry have interests to protect in this round of negotiations. In particular, we feel the rule of origin discussion and negotiation will be very sensitive and will be critical to our long-term success. We do not wish to see a rule of origin devised which would benefit the technologically sophisticated partner of the three, which would be the U.S., at the expense of the middle country, which is Canada.

We are also quite concerned that there has been substantial job loss in the Canadian automotive parts sector. We want to stem that job loss wherever possible. A trade regime is one way, along with other policies, which will be at the Canadian government's disposal, such as creating a prosperity agenda and improving our overall training infrastructure and our general competitiveness. It all interlocks and comes together in the long run.

We have lost 50 companies in the last 18 months. They are closed permanently; their doors are shut; they are not coming back, unlike the 1982 recession, when they did return after the downturn. That represents approximately 20,000 jobs. To say the situation at present is critical would be an understatement.

We are also experiencing tiering in our sector, where smaller companies with less technology are not able to survive. The larger companies—Magna, A.G. Simpson, Woodbridge Foam et cetera—with multi-plants in several different

[Traduction]

Je voudrais maintenant céder la parole au représentant de l'Association des fabricants de pièces de véhicules automobiles du Canada, M. James Carter, qui est le vice-président, Politique de développement, de cette association. Monsieur Carter, la parole est à vous.

M. James E. Carter, vice-président, Politique de développement, Association des fabricants de pièces de véhicules automobiles du Canada: Merci, monsieur le président. Je me réjouis d'être ici aujourd'hui. Avant la réunion, j'ai fait parvenir à votre secrétariat un exemplaire du document intitulé «Autos and the NAFTA» que j'ai présenté, en octobre, au John Deutsch Policy Forum qui portait sur les conséquences de l'Accord de libre-échange nord-américain sur le secteur de l'automobile. Mes propos se baseront sur ce document.

Nous représentons 300 fabricants de pièces d'automobiles d'origine qui vendent directement aux Trois Grands, aux fabricants de gros camions et aux producteurs japonais implantés en Amérique du Nord. Nos ventes sur le marché d'exportation s'élèvent à environ 14 milliards de dollars et 80 p. 100 de ces ventes sont faites directement sur le marché des États-Unis. Par conséquent, notre secteur dépend de ce marché dans une très large mesure.

Dans le document que je vous ai fait parvenir, je disais qu'à notre avis le Canada et l'industrie canadienne de l'automobile avaient des intérêts à protéger lors de ces nouvelles négociations. Nous estimons particulièrement que les discussions et les négociations sur les règles d'origine seront d'une importance décisive pour notre succès à long terme. Nous ne voulons pas de règles d'origine qui avantageraient le partenaire le plus avancé des trois sur le plan technologique, soit les États-Unis, aux dépens du pays intermédiaire, le Canada.

Nous sommes également inquiets devant la perte d'emplois importante qu'a subie l'industrie canadienne des pièces d'automobiles. Nous voulons freiner cette perte d'emplois dans toute la mesure du possible. L'établissement d'un régime commercial est l'un des moyens que le gouvernement peut prendre dans ce but en plus des politiques consistant, par exemple, à favoriser la prospérité et à améliorer les programmes de formation et notre compétitivité en général. Ces divers éléments sont reliés les uns aux autres.

Depuis 18 mois, nous avons perdu 50 compagnies. Elles ont disparu définitivement. Leurs portes sont fermées; elles ne reviendront pas contrairement à ce qui s'était passé lors de la récession de 1982. Cela représente environ 20 000 emplois. Le moins qu'on puisse dire est que la situation actuelle est critique.

Nous assistons également à la fragmentation de notre secteur où les petites compagnies moins bien équipées ne peuvent pas survivre. Les grands fabricants comme Magna, A.G. Simpson, Woodbridge Foam, etc., qui ont des usines dans de

[Text]

jurisdictions or countries or regions of the world are the companies which are surviving. The small, family-owned operation that has been in existence for over 100 years is having a tougher go of it. This is happening not just in the auto parts sector, it is happening in all segments of Canadian manufacturing. Some of those companies will naturally fall by the wayside through general attrition, but others do not deserve to fall by the wayside if the NAFTA negotiation is not conducted in a manner which thinks about their long-term interest.

In the paper I have mentioned, two tables demonstrate the effect of different levels of content on the negotiation. Table 1 shows a standard cost breakdown on a hypothetical \$10,000 vehicle, which works down to, at the bottom of the page, a surplus in parts under the current automotive free trade agreement rules of about \$361. Then, on Table 2 we have walked through the same exercise at 50 per cent, 60 per cent and 75 per cent. Obviously, the net effect is the higher you put the content level, the more parts you are going to put in the cars.

I would like to leave you with a thought with regards to this. Canadian imports of Japanese auto parts are growing at an alarming pace. In 1988 there were approximately \$862 million imports of auto parts from Japan to Canada. In 1991 that figure was \$1.4 billion. That is a 65 per cent change. The same thing is mirrored in the U.S. Obviously we know why President Bush went to Japan, because he is addressing this very issue.

Joe Gorman, the President of TRW, was at the APMA annual meeting three weeks ago and was discussing the grave nature of the situation. He put an optimistic bent on it. He said that there will be progress, that Japan will commit to buying more parts, and he is optimistic. We are sitting here not with a dour face before you, but with a certain amount of optimism. We hope that we will be part of the winning part of that equation as well, because we think that Canadian suppliers are producing parts every bit as good as our American competitors.

I would like to finish with one comment. Our position on the rule of origin has suggested that we have a 75 per cent overall content level and, in addition, we have asked for a 50 per cent Canadian value-added requirement. I would like to suggest that the rationale behind our asking for the Canadian value-added requirement is to protect the current parts investment and production in Canada. We are leaving it up to our negotiators to decide if that is a reasonable request. In any event, we do feel that a high enough level of origin and a very well thought out and tight definition to trace the contents going into automobiles is absolutely essential for the long-term health of the parts sector and also for the long-term interests of the vehicle assembly sector. Thank you for your time.

[Traduction]

nombreux pays ou régions du monde, sont ceux qui arrivent à se maintenir à flot. La petite entreprise familiale qui existait depuis plus d'un siècle connaît de graves difficultés. Ce phénomène se produit non seulement dans le secteur des pièces d'automobiles, mais également dans tous les secteurs de la fabrication. Certaines entreprises disparaîtront naturellement parce que tel est leur sort, mais d'autres ne méritent pas de sombrer du simple fait que les négociations de l'ALÉNA n'auront pas été menées de façon à protéger leurs intérêts à long terme.

Dans ce document figurent deux tableaux présentant les effets des divers niveaux de contenu. Le tableau 1 montre la ventilation des coûts pour un véhicule hypothétique coûtant 10 000 \$ ce qui donne, au bas de la page, un excédent pour les pièces d'environ 361 \$ en vertu du Pacte de l'automobile actuel. Puis, au tableau 2, nous présentons les mêmes calculs avec un taux de 50 p. 100, de 60 p. 100 et de 75 p. 100. De toute évidence, plus le contenu est élevé, plus vous allez mettre de pièces dans les automobiles.

Je voudrais mentionner une chose à ce sujet. Les importations canadiennes de pièces d'automobiles japonaises augmentent à un rythme alarmant. En 1988, des pièces d'automobiles japonaises d'une valeur d'environ 862 millions de dollars ont été importées au Canada. En 1991, ce chiffre a atteint 1,4 milliard de dollars. Cela donne une augmentation de 65 p. 100. La même chose se produit aux États-Unis. Nous savons évidemment pourquoi le Président Bush est allé au Japon. C'est pour s'attaquer à ce problème.

Joe Gorman, le président des TUA, a souligné la gravité de la situation à l'assemblée annuelle de l'AFPVA, il y a trois semaines. Il était cependant optimiste. Il a dit que les choses allaient s'améliorer et que le Japon achèterait davantage de pièces. Nous restons donc assez optimistes. Nous espérons y trouver également notre part, car nous sommes convaincus que les fournisseurs canadiens produisent des pièces d'aussi bonne qualité que leurs concurrents américains.

Pour conclure, en ce qui concerne les règles d'origine, nous avons préconisé de porter le contenu à 75 p. 100 et nous avons également demandé une valeur ajoutée canadienne de 50 p. 100. Cette dernière exigence vise à protéger l'investissement et la production actuels dans le secteur des pièces d'automobiles du Canada. Nous laissons nos négociateurs décider si cette demande est raisonnable ou non. Quoi qu'il en soit, nous croyons absolument essentiel de fixer un niveau suffisamment élevé pour les règles d'origine et d'établir une définition très précise qui nous permettra de retracer l'origine du contenu des automobiles de façon à assurer la prospérité à long terme de notre secteur et également celle du secteur de l'assemblage. Je vous remercie de votre attention.

[Text]

The Chairman: Thank you. I would now call on Mr. David Worts from the Japanese Automotive Manufacturers' Association. I understand he is accompanied by representatives from Honda and Toyota.

Mr. David Worts, General Manager, Japan Automobile Manufacturers Association of Canada: Thank you. I am representing the Japan Automobile Manufacturers Association of Canada. As you mentioned, we have a couple of representatives from Honda and Toyota who are here with me today.

We are happy to be here to share some of our views with you on the prospects and issues facing the auto industry and our members, in particular of NAFTA. I would like to outline very briefly our association and some of its activities.

JAMA Canada was established in 1984 to promote greater understanding on economic and trade matters pertaining to the motor vehicle industry and to encourage closer industrial cooperation between Canada and Japan. While JAMA Canada members in 1991 accounted for a little more than 25 per cent of the overall motor vehicle market in Canada, including both imported and North American built vehicles totalling about 324,000 units, Japanese-owned plants in Canada are estimated to have built 328,000 units last year, representing about 17 per cent of total Canadian production. With similar export ratios the North American Big Three auto makers in Canada, about 250,000 of those vehicles built by Honda, Toyota and CAMI were exported to the United States in 1991.

Total investment in motor vehicle manufacturing operations in Canada by Japanese auto makers is currently in excess of \$1.4 billion. Direct and indirect employment currently is in excess of 30,000 Canadians in production, importing, marketing and dealership operations across Canada. About 7,500 Canadians are employed in three vehicle assembly and manufacturing plants, and about 20 auto parts operations, both direct investments and joint ventures. Total revenues for JAMA Canada members is estimated at over \$5.4 billion last year.

Turning to the NAFTA, we have three or four major concerns which we would like to bring to the attention of the committee.

The first concern is a question of whether NAFTA would be consistent with both the spirit and the letter of the GATT.

The second concern relates to the impact of the NAFTA automotive section on the competitive and investment climate in Canada, recognizing the ongoing implications of the discriminatory features of the FTA continuing or even heightened in NAFTA. In specific terms, a key issue in this respect

[Traduction]

Le président: Merci. Je vais maintenant demander à M. David Worts, de la Japanese Automotive Manufacturers' Association, de faire son exposé. Je crois qu'il est accompagné de représentants de Honda et de Toyota.

M. David Worts, directeur général, Japan Automobile Manufacturers Association of Canada: Merci. Je représente la Japan Automobile Manufacturers Association of Canada. Comme vous l'avez dit, des représentants de Honda et Toyota m'accompagnent aujourd'hui.

Nous nous réjouissons de pouvoir vous faire connaître nos opinions quant aux perspectives et aux problèmes de l'industrie automobile et de nos membres et plus particulièrement dans le cadre de l'ALÉNA. Je voudrais d'abord vous décrire très brièvement notre association et certaines de ses activités.

JAMA Canada a été fondée en 1984 pour promouvoir une meilleure compréhension des questions économiques et commerciales relatives au secteur de l'automobile et pour favoriser une collaboration industrielle plus étroite entre le Canada et le Japon. En 1991, les membres de JAMA Canada ont eu un peu plus de 25 p. 100 du marché total des véhicules à moteur au Canada, y compris les véhicules importés et ceux de fabrication nord-américaine, ce qui représente en tout environ 324 000 unités, les usines japonaises du Canada ont construit l'année dernière 328 000 véhicules soit environ 17 p. 100 de la production canadienne totale. Leurs ratios d'exportation se comparaient à ceux des Trois grands de l'automobile nord-américaine. Environ 250 000 des véhicules construits par Honda, Toyota et CAMI ont été exportés vers les États-Unis en 1991.

Les fabricants d'automobiles japonais ont investi au Canada plus de 1,4 milliard de dollars dans leurs usines d'automobiles. Ils emploient actuellement, directement et indirectement, plus de 30 000 Canadiens dans la production, l'importation, la commercialisation et la vente. Environ 7 500 Canadiens travaillent dans trois usines de montage et de fabrication et une vingtaine d'usines de pièces d'automobiles, dans le cadre d'investissements directs et de coentreprise. Les revenus totaux des membres de JAMA Canada ont été évalués à plus de 5,4 milliards de dollars pour l'année dernière.

Pour en venir à l'ALÉNA, nous voudrions attirer l'attention du comité sur trois ou quatre problèmes majeurs.

Premièrement, il s'agit d'établir si l'ALÉNA sera conforme à l'esprit et à la lettre du GATT.

Deuxièmement, nous nous soucions des répercussions des dispositions de l'ALÉNA concernant l'automobile sur la concurrence et l'investissement au Canada sachant que les effets des dispositions discriminatoires de l'ALÉ seront maintenus ou même accentués par l'ALÉNA. Pour être plus précis, les

[Text]

is the high level of external duties that impact non-auto pact companies in Canada.

Our third concern pertains to the rule of origin. We see the direction of the discussions surrounding the rule of origin, whether in the FTA or the NAFTA, inconsistent with what a rule of origin should actually do. Rule of origin is used simply to determine whether, in substance, a good crossing the border is domestic or foreign and, thereby, eligible for preferential treatment. It is not, as some would like to suggest, an effective instrument of industrial policy to either encourage or demand certain levels of Canadian content.

Fourth, our members who manufacture in Canada have some concerns about equivalent access to the Mexican automotive market from Canada especially during the transition period in the NAFTA. Currently, Mexican producers enjoy access to the Canadian market mostly free of duty under the auto pact, but Canadian access to Mexico is restricted by the Mexican auto decree.

If the committee has time, I would like to elaborate on each of these points, but if you prefer that I stop and we take questions, that would be fine.

The Chairman: We have more time for your initial presentation.

Mr. Worts: First, on the matter of GATT consistency, while we support efforts to liberalize trade across the globe or, indeed, across the country, we are concerned about a growing tendency towards bilateralism or regionalism in trade matters and a diminishing reliance on the multilateral system established under the GATT. This may be due, in part, to the current difficulties and relative slowness in achieving success in the Uruguay round of negotiations. However, it still remains to be seen whether on balance the NAFTA or, indeed, the FTA will be trade creating rather than trade diverting. Logically, if NAFTA is to be fully compatible with the spirit and letter of the GATT, it would make sense to first complete the GATT Uruguay round before concluding a NAFTA. Therefore, we strongly support the necessary efforts to conclude the current MTN round.

Ultimately, a NAFTA should result in free and open access among the three countries for all companies based on the principle of non-discrimination and national treatment. Moreover, a free trade area should not raise barriers to trade or investment with other GATT countries nor, for that matter, within the NAFTA. We note in this regard the efforts underway to raise the rule of origin in the NAFTA from the current level in

[Traduction]

droits de douane élevés exigés des compagnies du Canada qui ne sont pas visées par le Pacte de l'automobile nous préoccupent vivement.

Notre troisième préoccupation se rapporte aux règles d'origine. Que ce soit dans le cadre de l'ALÉ ou de l'ALÉNA, les discussions concernant les règles d'origine nous semblent s'éloigner de l'objectif que doivent poursuivre ces règles. En principe, elles servent simplement à déterminer si une marchandise qui traverse la frontière est d'origine nationale ou étrangère et par conséquent, si elle est admissible à un traitement préférentiel. Ce n'est pas, comme certains semblent le croire, un instrument de politique industrielle qui permet de favoriser ou d'exiger un certain niveau de contenu canadien.

Quatrièmement, nos membres qui fabriquent leurs produits au Canada se demandent s'ils obtiendront un accès équivalent au marché automobile mexicain, à partir du Canada, surtout pendant la période de transition. À l'heure actuelle, les producteurs mexicains peuvent accéder au marché canadien, la plupart du temps en franchise, dans le cadre du Pacte de l'automobile, tandis que l'accès des Canadiens au marché mexicain est limité par le décret mexicain sur l'automobile.

Si le comité en a le temps, je voudrais approfondir chacun de ces points, mais si vous préférez que je m'arrête pour répondre à vos questions, je suis prêt à le faire.

Le président: Vous avez le temps de continuer votre exposé.

M. Worts: Premièrement, en ce qui concerne le GATT, nous soutenons les efforts visant à libéraliser le commerce dans le monde entier ou plutôt dans l'ensemble du pays, mais nous nous inquiétons devant la tendance grandissante à s'orienter vers le bilatéralisme ou le régionalisme dans le domaine commercial et à se détourner du régime multilatéral mis en place dans le cadre du GATT. C'est peut-être attribuable, en partie, aux difficultés actuelles et à la lenteur relative de l'aboutissement des négociations de l'Uruguay. Néanmoins, il reste à voir si, dans l'ensemble, l'ALÉNA ou plutôt l'ALÉ va créer de nouveaux débouchés au lieu de détourner les échanges. Logiquement, pour que l'ALÉNA soit parfaitement compatible avec l'esprit et la lettre du GATT, il faudrait attendre l'aboutissement des négociations du GATT en Uruguay avant de conclure un ALÉNA. Par conséquent, nous recommandons énergiquement de déployer les efforts nécessaires pour conclure les négociations commerciales multilatérales actuelles.

En fin de compte, l'ALÉNA devrait permettre à toutes les compagnies d'accéder librement aux trois pays selon le principe de la non-discrimination et du traitement national. De plus, une zone de libre-échange ne devrait pas nuire aux échanges ou aux investissements dans les autres pays du GATT ou encore au sein de l'ALÉNA. À cet égard, nous constatons que l'on cherche à rendre les règles d'origine plus

[Text]

the FTA. We feel that it is fundamentally inconsistent to be raising barriers to trade and investment either within the free trade area or with outside countries.

Our second major concern has arisen as a result of the two-track industry that was established by the Canada-U.S. FTA. It impacts both the competitive position of existing plants in Canada and raises serious questions about future automotive investment. Fundamentally, the FTA created two distinct groups of auto makers in Canada: The auto pact group and the non-auto pact group. The non-auto pact group, which includes Honda, Toyota, Hyundai and other companies not part of the auto pact, face the prospect of significant competitive disadvantage when manufacturing in Canada due to the fact that pre-FTA benefits conferred on non-auto pact producers are to be eliminated under the FTA. In 1994 duty drawback will end and in 1996 production-based duty remission programs will expire. As a result, non-auto pact producers in Canada will face higher costs on imported parts of vehicles due to the 9.2 per cent tariff. Auto pact companies, as you have probably heard, are able to source multilaterally duty free from any country.

Under duty drawback producers in Canada have an effective duty rate of zero on imported parts when vehicles produced in Canada are subsequently exported. Without duty drawback Honda and Toyota plants in Canada would not be able to recover the 9.2 per cent duties on imported parts for vehicles destined for export. With 75 per cent of Canadian production exported to the U.S., losing duty drawback would undermine the cost competitiveness of these Canadian exports, thereby threatening the future expansion of these operations.

As a consequence of globalization, every automaker engages in global sourcing as part of maintaining competitiveness. The key to addressing this situation, in our view, is to lower external tariffs on automotive products, particularly auto parts. Among other things, a lower duty rate would create a stimulative investment environment in Canada, thereby lending support for an internationally competitive industry to serve the integrated North American market.

With respect to the NAFTA rule of origin, JAMA Canada supports a rule that meets the following criteria: That it is

[Traduction]

strictes dans le cadre de l'ALÉNA qu'elles ne le sont actuellement aux termes de l'ALÉ. À notre avis, il n'est pas logique de dresser des obstacles devant les échanges et l'investissement, que ce soit dans la zone de libre-échange ou vis-à-vis des pays de l'extérieur.

Notre deuxième source de préoccupations résulte de la segmentation de l'industrie qu'entraîne l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. Elle se répercute sur la compétitivité des usines qui se trouvent actuellement au Canada et suscite de graves incertitudes quant à l'avenir de l'investissement dans l'automobile. L'ALÉ a créé deux groupes distincts de fabricants d'automobiles au Canada: ceux qui sont visés par le Pacte de l'automobile et les autres. Ce dernier groupe, qui comprend Honda, Toyota, Hyundai et d'autres compagnies, risque de se trouver nettement désavantagé s'il fabrique ses produits au Canada du fait que l'ALÉ prévoit l'élimination des avantages conférés antérieurement aux fabricants qui ne sont pas visés par le Pacte de l'automobile. La remise des droits de douane prendra fin en 1994 et les programmes de remise basés sur la production expireront en 1996. Les producteurs du Canada qui ne participent pas au pacte devront donc payer plus cher les pièces d'automobiles importées à cause des droits de douane de 9,2 p. 100. Comme vous l'avez sans doute entendu dire, les compagnies visées par le pacte peuvent s'approvisionner multilatéralement, en franchise, dans n'importe quel pays.

Grâce à la remise des droits de douane, les producteurs canadiens paient des droits de douane effectifs de 0 p. 100 sur les pièces importées lorsque les véhicules fabriqués au Canada sont ensuite exportés. Sans cette exemption, les usines Honda et Toyota du Canada ne pourraient pas récupérer les droits de douane de 9,2 p. 100 sur les pièces importées pour les véhicules destinés à l'exportation. Étant donné que 75 p. 100 de la production canadienne est exportée vers les États-Unis, l'élimination de la remise des droits sapera la compétitivité de ces exportations canadiennes, ce qui compromettra l'expansion future de ces opérations.

À la suite de la mondialisation, tous les fabricants d'automobiles s'approvisionnent en pièces à l'échelle mondiale pour maintenir leur compétitivité. À notre avis, pour remédier à la situation, il faudrait abaisser les droits de douane externes sur les produits automobiles et surtout les pièces. Des droits de douane moins élevés auraient notamment pour effet de favoriser l'investissement au Canada, ce qui aiderait une industrie compétitive au niveau international à desservir un marché nord-américain intégré.

En ce qui concerne les règles d'origine de l'ALÉNA, JAMA Canada souhaiterait qu'elles répondent aux critères

[Text]

GATT consistent, simple to understand and administer, objective and transparent, has uniform application, and no more onerous than the current 50 per cent FTA rule of origin.

Above all, rule of origin determines where the goods originate. The rule of origin, in our view, is not an effective instrument to require increased Canadian sourcing or to encourage higher levels of investment. Raising the bar through a rule of origin mechanism can invite distortions and perverse results which could be detrimental to Canada. For example, with only a 2.5 per cent tariff for automobiles to enter into the U.S. from Canada, an unreasonably tough rule of origin would encourage payment of the U.S. duty, thereby avoiding the problem surrounding the origin rule. Alternatively, a higher rule might result in increased sourcing and investment in the larger U.S. market rather than risk the difficulties and/or penalties of failing to meet such a rule from a manufacturing base in Canada. After all, a rule of origin only applies to goods that are traded across borders.

Comparative analysis by the automotive directorate of ISTC indicates that the FTA 50 per cent rule is considerably tougher than the old 50 per cent U.S. auto pact rule for duty-free access to the U.S. A still higher rule in the NAFTA would not benefit Canada in the following respects. It would not enhance the competitiveness of the Canadian industry; it would diminish the investment climate in Canada for non-auto pact producers; and studies have shown that benefits would more likely accrue to the U.S. rather than Canada. It is for these reasons that the Canadian government chose neither to support nor to act on a request from the U.S. to increase the FTA rule to 60 per cent.

Given the current ambiguity and dispute surrounding the FTA rules of origin that are directly concerned with motor vehicles produced in Canada at Japanese-owned plants, the NAFTA negotiations should be an important opportunity to amend and clarify the rule of origin for automotive products. However, we are increasingly concerned that the so-called traditional domestic automotive industry, particularly in the United States, is seeking commercially arbitrary protectionist and potentially trade distorting automotive rules of origin.

In general, JAMA Canada views the changes and discriminatory treatment in these proposals inconsistent with the GATT and disadvantageous for Canada. It would be more effective for the long-term health and stability of the Canadian auto industry to seek higher levels of competitiveness rather than the protection of a higher value content rule in the FTA and/or a NAFTA.

[Traduction]

suivants: qu'elles soient conformes au GATT, simples à comprendre et à administrer, objectives et transparentes, d'une application uniforme et pas plus onéreuses que les 50 p. 100 que prévoit actuellement l'ALÉ.

Les règles d'origine permettent avant tout de déterminer d'où viennent les marchandises. À notre avis, ce n'est pas un moyen efficace d'augmenter l'approvisionnement au Canada ou l'investissement. Ce mécanisme peut favoriser des distorsions et fausser les résultats, ce qui peut nuire au Canada. Par exemple, étant donné que les droits de douane sur les automobiles fabriquées au Canada qui entrent aux États-Unis sont seulement de 2,5 p. 100, des règles d'origine trop strictes inciteraient à payer les droits de douane américains pour contourner le problème. Des règles plus strictes pourraient également inciter les fabricants à s'approvisionner et à investir davantage sur le marché américain plus vaste au lieu de s'exposer à des difficultés et à des pénalités au Canada. Après tout, les règles d'origine s'appliquent seulement aux marchandises qui traversent les frontières.

Une analyse comparative réalisée par la direction de l'automobile de ISTC indique que la règle de 50 p. 100 prévue dans l'ALÉ est beaucoup plus stricte que l'ancienne règle de 50 p. 100 du Pacte de l'automobile américain régissant l'accès aux États-Unis en franchise. Si cette règle est encore resserrée dans le cadre de l'ALÉNA, le Canada en subira les inconvénients à plusieurs égards. Cela nuira à la compétitivité de l'industrie canadienne; les producteurs qui ne font pas partie du Pacte de l'automobile seront moins incités à investir au Canada et plusieurs études ont démontré que les États-Unis en profiteraient davantage que le Canada. C'est pour ces raisons que le gouvernement canadien n'a pas donné suite à la demande des États-Unis de porter à 60 p. 100 le seuil prévu dans l'ALÉ.

Étant donné la controverse que suscitent actuellement les règles d'origine de l'ALÉ qui visent directement les véhicules à moteur fabriqués au Canada dans les usines japonaises, les négociations qui se déroulent en vue de conclure un ALÉNA fournissent une excellente occasion de modifier et de clarifier les règles d'origine visant les véhicules automobiles et les pièces. Toutefois, nous craignons de plus en plus que le secteur de l'automobile traditionnel, surtout aux États-Unis, ne réclame des mesures protectionnistes arbitraires et des règles d'origine qui risquent de créer des distorsions sur le marché.

De façon générale, JAMA Canada estime que les changements et les dispositions discriminatoires proposés ne sont pas conformes au GATT et qu'ils sont désavantageux pour le Canada. Il serait préférable pour la prospérité et la stabilité à long terme de l'industrie automobile canadienne qu'on cherche à accroître sa compétitivité au lieu de la protéger en augmentant le contenu canadien dans le cadre de l'ALÉ ou de l'ALÉNA.

[Text]

Turning finally to the implications of Mexico in a NAFTA, it appears that Mexico considers the NAFTA as an opportunity to attract new foreign investment, including the auto sector. Like Canada, Mexico's auto industry is not only dominated by foreign interests but increasingly dependent on competitive access to the large U.S. market. As a result of the auto pact, the Big Three motor vehicle producers in Mexico have duty-free access to the Canadian market and other producers in Mexico can export to Canada subject to the GPT tariff. However, access to the Mexican market from Canada has been very restricted under the auto decree. Limited imports, motor vehicles and parts are permitted for companies who currently manufacture in Mexico.

Under the current NAFTA proposal, access to Mexico would not be equally available for all manufacturers in North America, rendering Toyota and Honda in Canada unable to export Canadian-made motor vehicles to Mexico during the transition period due to the fact that neither has motor vehicle manufacturing operations in Mexico at this time. With the possibility of growth in the Mexican market as a result of a NAFTA, all producers in Canada should be able to have equivalent opportunity of access to the Mexican market.

In summary, we see the logic behind Canada's participation in the NAFTA and the opportunities of expanding trade among the three countries consistent with the GATT. We also recognize the dangers in raising barriers to trade and investment due, in part, to the effects of the lingering recession and economic restructuring in response to global competition.

Japanese automobile and auto part makers are bringing technology, production and management techniques in both competitive and cooperative context to Canada as part of their strategic response to global competition which, at the same time, will contribute to the restructuring and the vitalization of the Canadian auto industry. For our part, we recognize that our prosperity depends on the existence of a healthy, vibrant and competitive auto industry in Canada and in North America.

Toyota Motor Manufacturing Canada and Honda Canada Manufacturing are Canadian companies. To establish a policy that discriminates between companies based on ownership is not only bad policy, in our view, but likely to diminish attractiveness of Canada as a location of choice for producers seeking competitive access to the North American market on an integrated and rationalized basis.

[Traduction]

Enfin, pour ce qui est de la participation du Mexique à l'ALÉNA, il semble que ce pays voit dans cet accord la possibilité d'attirer de nouveaux investissements étrangers, y compris dans le secteur de l'automobile. Comme l'industrie automobile canadienne, celle du Mexique est non seulement dominée par des intérêts étrangers, mais de plus en plus dépendante du marché des États-Unis. À la suite du Pacte de l'automobile, les trois grands fabricants d'automobiles établis au Mexique ont accès, en franchise, au marché canadien et les autres fabricants du Mexique peuvent exporter leurs produits vers le Canada en payant le tarif de préférence générale. Néanmoins, le décret sur l'automobile a limité énormément l'accès au marché mexicain à partir du Canada. Les compagnies dont les usines sont situées au Mexique ont seulement le droit de faire des importations limitées de véhicules à moteur et de pièces d'automobiles.

Les propositions formulées jusqu'ici dans le cadre de l'ALÉNA n'ouvriraient pas l'accès au marché mexicain à tous les fabricants d'Amérique du Nord, ce qui empêcherait Toyota et Honda d'exporter des véhicules fabriqués au Canada vers le Mexique pendant la période de transition du fait que ni l'un ni l'autre de ces fabricants n'a d'usine dans ce pays pour le moment. Étant donné que le marché mexicain pourrait prendre de l'ampleur à la suite d'un ALÉNA, il faudrait que tous les producteurs du Canada aient les mêmes possibilités d'accès au marché mexicain.

En résumé, la participation du Canada à l'ALÉNA nous paraît logique et nous y voyons la possibilité d'accroître le commerce entre les trois pays, conformément au GATT. Toutefois, les échanges et les investissements risquent de se trouver freinés sous l'effet de la récession et de la restructuration économique qui s'opère à la suite de la concurrence mondiale.

Les fabricants d'automobiles et de pièces japonais apportent au Canada leurs techniques de production et de gestion dans un climat de concurrence et de coopération, dans le cadre de la stratégie qu'ils ont adoptée pour faire face à la concurrence internationale, ce qui contribuera en même temps à la restructuration et à la revitalisation de l'industrie automobile canadienne. En ce qui nous concerne, nous reconnaissons que notre prospérité repose sur l'existence d'une industrie automobile saine, dynamique et concurrentielle au Canada et en Amérique du Nord.

Toyota Motor Manufacturing Canada et Honda Canada Manufacturing sont des compagnies canadiennes. Une politique qui défavorise certaines entreprises sous prétexte qu'elles appartiennent à des intérêts étrangers est non seulement mauvaise selon nous, mais elle risque de rendre le Canada moins attrayant pour les producteurs qui cherchent à avoir accès au marché nord-américain sur des bases intégrées et rationalisées.

[Text]

As a matter of general policy for a NAFTA and in recognition of obligations under the GATT, we believe there should be equivalent treatment for all who undertake to invest in manufacturing in Canada for the North American market.

That is all I have to say at this time.

The Chairman: Thank you very much. We will proceed on the assumption that the Secretary-Treasurer from the Canadian Autoworkers' Association is not going to be able to be with us this afternoon.

Senators, this is the time for your probing questions.

Senator Grafstein: I am curious about the concept of a Mexican market. In the negotiations today we have established sort of a free zone with their northern perimeter in terms of manufacturing of parts, which have been transferred back into Canada and to the American marketplace, yet we still do not have access, in effect, to the Mexican market.

Lay aside NAFTA for a moment, what are the origins of that?

Mr. Carter: There are some maquiladora programs. Is that what you are referring to?

Senator Grafstein: I understand that. Were we stupid; was Canada stupid to allow that to happen without reciprocity?

Mr. Clark: I don't know whether we could have prevented it, senator, even if we had made an effort, which I don't think we did. I am not sure of the actual growth of the maquiladoras or how they began. However, it seems as simple to me as taking advantage from the U.S. side of very low wage rates and probably some lesser stringent emission standards and some new rules in Mexico which attracted those investments down there which said, in effect, that the imports, which prior to the setting up of the maquiladoras were not even allowed into Mexico, were set up to be allowed for that purpose only. If you established under that particular program, then you had the ability to bring in raw materials, render them and send them back out into the United States market. I believe it is as simple as that.

I would ask Maureen Darkes to comment on this.

Ms. Maureen Kempston Darkes, Vice-President, Corporate Affairs, General Motors of Canada Limited: I did not hear the full question, senator.

Senator Grafstein: Why is it there was no reciprocity for us to ship assembled parts or cars into the Mexican market, whereas they took advantage of the northern track to manufacture parts and ship them back into the North American or to

[Traduction]

En ce qui concerne la politique générale à l'égard de l'ALÉNA et nos obligations en vertu du GATT, nous estimons qu'il faudrait traiter sur un pied d'égalité tous ceux qui investissent dans le secteur de la fabrication au Canada pour desservir le marché nord-américain.

C'est tout ce que j'ai à dire pour le moment.

Le président: Merci beaucoup. Nous allons continuer en supposant que le secrétaire-trésorier de L'Association des travailleurs de l'automobile du Canada ne pourra pas se joindre à nous cet après-midi.

Sénateurs, le temps est venu de poser vos questions.

Le sénateur Grafstein: Je m'interroge au sujet du marché mexicain. Dans le cadre des négociations actuelles, nous avons établi, à la frontière nord du Mexique, une sorte de zone franche où sont fabriquées des pièces d'automobile qui sont ensuite renvoyées vers le Canada et le marché américain. Cependant, nous n'avons toujours pas accès au marché mexicain.

Laissons l'ALÉNA de côté pour le moment. Quelle est l'origine de cette situation?

M. Carter: Il y a un certain nombre de maquiladoras. Est-ce bien ce dont vous parlez?

Le sénateur Grafstein: Oui. Nous sommes stupides; le Canada a-t-il eu la stupidité d'autoriser ce genre de choses sans réciprocité?

M. Clark: Je ne sais pas si nous aurions pu l'empêcher, sénateur, même si nous l'avions voulu. Je ne sais pas exactement comment les maquiladoras se sont développées ou comment elles ont commencé. Toutefois, j'ai l'impression que les Américains voulaient simplement profiter des très bas salaires et peut-être des normes environnementales moins strictes et aussi des nouvelles règles mexicaines visant à attirer ces investissements en autorisant, uniquement dans ce but, des importations qui, avant l'établissement des maquiladoras, ne pouvaient même pas entrer au Mexique. Si vous vous établissiez là-bas dans le cadre de ce programme, vous aviez le droit de faire venir des matières premières, de les transformer et de les renvoyer vers le marché des États-Unis. Ce n'est pas plus compliqué.

Je vais demander à Maureen Darkes de vous donner quelques explications complémentaires.

M^{me} Maureen Kempston Darkes, vice-présidente, Affaires générales, General Motors of Canada Limited: Je n'ai pas entendu votre question en entier, sénateur.

Le sénateur Grafstein: Comment se fait-il que nous n'ayons pas obtenu la réciprocité pour expédier vers le marché mexicain des pièces assemblées ou des automobiles alors que les Mexicains ont profité de leur zone franche pour fabriquer

[Text]

the Canadian marketplace? The question is this: Were we stupid?

Ms. Darkes: Senator, we were dealing with a developing country in the throes of developing its industry. What we are seeing now in the NAFTA is the orderly transition of the Mexican automotive market into the broader North American market. There was a period there when Mexico was developing its own automotive industry.

Senator Grafstein: I have just heard that in the NAFTA negotiations they still want a long period of transition.

Mr. Clark: Yes.

Senator Grafstein: They are still going to be spewing parts back into Canada without reciprocity into the Mexican marketplace. That sounds like free trade without the word "free". It is not free trade; it is free trade using "free" as a euphemism.

Mr. Clark: We understand that that will not happen. That is not the purpose of the negotiations.

Senator Grafstein: That is what I thought one of the witnesses just said.

Ms. Darkes: Senator, the situation is that Mexico currently has restrictions on exports to its market that only people who are currently producing in the Mexican market may export to that market. We expect that those conditions will be phased out over a period of time.

We also have to remember that it is primarily the Big Three, Nissan and Volkswagen that have made substantial investments in Mexico under a very high cost regime to, in fact, establish an automotive market.

Senator Grafstein: I understand that.

Ms. Darkes: Therefore, they expect to be benefited.

Senator Grafstein: In terms of our negotiation, is the industry prepared to suggest, at least those Canadian members of the industry, that there should be a parallel restriction on the outflow of parts from Mexico back into our market during this transitional period so it starts tracking? It does not seem to me to be right. There is a disequilibrium there.

I make that as a comment. Obviously, it does not seem to be of concern to the groups that are represented here.

I should like to ask another question. I am curious about this because up until now, Mr. Chairman, we have not had any definitive information about job losses in Canada arising from the FTA. One of the witnesses—I think it was Mr. Carter—mentioned that there were 20,000 jobs lost in an 18-month period. I just wondered if we are losing jobs on the same

[Traduction]

des pièces et les renvoyer sur le marché nord-américain ou canadien? Je voudrais savoir si nous avons été stupides?

M^{me} Darkes: Sénateur, le Mexique est un pays en développement dont l'industrie est en train de prendre son essor. L'ALÉNA va intégrer le marché automobile mexicain dans le marché nord-américain. Pendant un certain temps, le Mexique a cherché à développer sa propre industrie automobile.

Le sénateur Grafstein: Je viens d'apprendre que, dans le cadre des négociations relatives à l'ALÉNA, les Mexicains continuent à exiger une longue période de transition.

M. Clark: En effet.

Le sénateur Grafstein: Ils vont continuer à renvoyer des pièces d'automobiles au Canada sans réciprocité. Cela m'a tout l'air d'un libre-échange qui n'a rien de libre. L'emploi du mot «libre» n'est qu'un euphémisme.

M. Clark: D'après ce que nous avons compris, cela ne se fera pas. Tel n'est pas le but de ces négociations.

Le sénateur Grafstein: C'est, je crois, ce que vient de dire l'un des témoins.

M^{me} Darkes: Sénateur, à l'heure actuelle, le Mexique limite ses importations et seuls les fabricants qui produisent actuellement sur le marché mexicain peuvent exporter vers ce marché. Nous nous attendons à ce que cette situation soit éliminée progressivement.

N'oublions pas non plus que ce sont surtout les Trois Grands, Nissan et Volkswagen qui ont fait d'importants investissements au Mexique, ce qui leur a coûté très cher, pour y établir un marché de l'automobile.

Le sénateur Grafstein: Je comprends cela.

M^{me} Darkes: Par conséquent, ils s'attendent à en bénéficier.

Le sénateur Grafstein: Pour ce qui est de nos négociations, l'industrie automobile, ou du moins les fabricants canadiens, sont-ils prêts à demander des restrictions parallèles à l'égard des pièces que nous recevons du Mexique pendant la période de transition afin que nous nous orientions dans la bonne voie? Cette situation ne me paraît pas équitable. Je vois là un déséquilibre.

Ce n'est qu'une simple observation. De toute évidence, cela ne semble pas préoccuper les groupes qui sont représentés ici.

Je voudrais poser une autre question. Cela m'intéresse particulièrement parce que, jusqu'à maintenant, nous n'avons pas obtenu de renseignements précis quant au nombre d'emplois que nous avons perdus au Canada à la suite de l'ALÉ. L'un des témoins, je crois que c'était M. Carter, a mentionné que 20 000 emplois avaient été perdus en l'espace de 18 mois. Je

[Text]

comparative rate as the United States in the automobile industry or are we losing more jobs?

Mr. Carter: In the parts sector, when you compare apples to oranges, I believe that we have lost more than they have lost. I cannot comment on the vehicle sector, but obviously we are in an over-capacity situation in terms of more cars being built than people are buying. So that is contributing to the difficulty that we are going through. The Japanese-based producers in North America are increasing their market share.

The more startling figure is that the amount of Japanese parts that are coming into North America are displacing both U.S. and Canadian production.

Senator Grafstein: Is it the same case on the non-parts side, on the vehicle side? In other words, are we losing more jobs comparatively in Canada than the United States in the downturn?

Mr. Clark: No, we are not, senator. First you have to split the industry into assembly, which were the figures that I gave. If you add the parts to it, then you have to take into account those parts which are made under captive conditions to the Big Three, essentially, transmission plants, engine plants, et cetera. I think there is something in the order of 80,000 people employed by the Big Three, and a few others in Canada amongst the MVMA members, out of a total of, in 1990, about 155,000 direct jobs for both parts and assembly. That 155,000 has come down to about 135,000 over the last two years; most of it, if not all, in the parts sector.

In the assembly side, with the captive parts, so far—and things are changing a little bit—we have seen literally nothing yet in the way of reduction of employment in those jobs. In Canada we have something like 9 per cent of the total combined Canada-U.S. market. We have almost 15 per cent of production, and we have a little more than that in terms of employment in total North American—Canada-U.S.—terms.

The Chairman: Mr. Worts, would you like to intervene on Senator Grafstein's question now before the committee?

Mr. Worts: On the question of jobs or the question of access to the Mexican market?

Senator Grafstein: Both.

Mr. Worts: On the question of jobs, I would just say that our members are creating jobs at this time. In fact, I think there are efforts under way to source more parts in Canada. As

[Traduction]

voudrais savoir si nous perdons nos emplois dans le secteur de l'automobile au même rythme que les États-Unis ou dans une plus large proportion?

M. Carter: Dans le secteur des pièces d'automobiles, si vous voulez comparer des pommes avec des oranges, je crois que nous avons perdu plus d'emplois que les Américains. Je ne peux pas dire ce qu'il en est dans le secteur des véhicules, mais de toute évidence, nous avons une capacité excédentaire en ce sens que nous construisons davantage d'automobiles que les consommateurs n'en achètent. Par conséquent, ce facteur contribue à nos difficultés. Les producteurs japonais implantés en Amérique du Nord augmentent leur part du marché.

Les chiffres les plus alarmants révèlent que le volume de pièces d'automobiles japonaises qui entrent en Amérique du Nord prennent la place de la production américaine et canadienne.

Le sénateur Grafstein: Est-ce la même chose pour les véhicules? Autrement dit, perdons-nous davantage d'emplois que les États-Unis en cette période de récession?

M. Clark: Non, sénateur. Tout d'abord, il faut diviser le secteur automobile entre les chaînes de montage, pour lesquelles je vous ai donné les chiffres, et les pièces. Dans ce cas, il faut tenir compte des pièces qui sont fabriquées surtout pour les Trois Grands dans le cadre d'un marché captif, c'est-à-dire les transmissions, les moteurs, etc. Je crois qu'environ 80 000 travailleurs sont à l'emploi des Trois Grands et de quelques autres compagnies canadiennes membres de la Société des fabricants de véhicules à moteur sur un total d'environ 155 000 emplois directs dans le secteur des pièces et du montage. Ce sont les chiffres pour 1990. Ces 155 000 emplois se sont trouvés réduits à environ 135 000 depuis deux ans. La plupart d'entre eux se situent dans le secteur des pièces.

Du côté des chaînes de montage, si l'on tient compte du marché captif des pièces—et la situation évolue quelque peu—il n'y a pas encore eu de véritables pertes d'emploi. Au Canada, nous occupons à peu près 9 p. 100 de l'ensemble du marché Canada-États-Unis. Nous faisons près de 15 p. 100 de la production et notre part de l'emploi dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, c'est-à-dire au Canada et aux États-Unis, est légèrement supérieure.

Le président: Monsieur Worts, voudriez-vous répondre à la question du sénateur Grafstein?

M. Worts: Au sujet de l'emploi ou de l'accès au marché mexicain?

Le sénateur Grafstein: Les deux.

M. Worts: En ce qui concerne l'emploi, je dirai simplement que nos membres créent actuellement des emplois. En fait, je crois qu'ils s'efforcent de s'approvisionner davantage

[Text]

model changes occur, these programs will increase. In terms of the actual numbers, our estimated figures are that parts and materials sourcing since the mid-eighties has gone from about \$60 million annually by Japanese automakers to about \$700 million last year, largely as a result of the plants that are now in Canada.

I believe I was the one who mentioned the access to the Mexican market.

Senator Grafstein: I believe Mr. Clark mentioned it also in passing.

Mr. Worts: It is not going to be open through the transition period. At least, the proposal is to limit it to those companies who are currently manufacturing in Mexico. For those companies who are here in Canada, namely the Toyota and Honda plants—and I am not sure about the CAMI operation—these plants would be ineligible to export vehicles to the Mexican market under those conditions until ten years had passed or until they had established significant investment facilities in Mexico.

The Chairman: Mr. Carter.

Mr. Carter: I would like to comment on what Mr. Worts just said about job creation by the Japanese car companies. One created job from a Japanese transplant producer in North America replaces two existing jobs, whether they be with General Motors, Ford, Chrysler or APMA companies. The reason why it is replacing our jobs is that when we lose our ability as parts makers to sell to our customer, we do not gain it by then selling to Japan.

For instance, in 1988 exports by Canadian parts manufacturers to Japan were \$29 million, and in 1991 they were \$55 million. That is an increase, but that is nowhere near the order of magnitude of trade in parts from Japan to Canada which, as I said, was \$862 million to \$1.4 billion. So we are not getting access to their market with our parts. We are not exporting our parts to them. So we are affected by the creation of the Japanese transplanting job.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, before I ask my last question, I would like to comment on that. I read some statistics last week in the current issue of *The Economist*. I do not have them at hand, but they did a comparative chart about efficiencies. It compared jobs to gross sales, indicating, that the Japanese do almost twice the amount of work, that they are therefore twice as efficient as the North American worker. I

[Traduction]

en pièces au Canada. Ces efforts vont s'intensifier avec la mise en marché de nouveaux modèles. Pour vous donner des chiffres, les fabricants d'automobiles japonais qui, au milieu des années 80, achetaient sur le marché canadien des pièces et du matériel d'une valeur annuelle d'environ 60 millions, en ont acheté pour environ 700 millions de dollars l'année dernière, en grande partie à la suite de l'implantation d'usines au Canada.

C'est moi, je crois, qui ai parlé de l'accès au marché mexicain.

Le sénateur Grafstein: Je crois que M. Clark en a également fait mention en passant.

M. Worts: Ce marché ne sera pas ouvert pendant la période de transition. Au moins, on propose de le limiter aux fabricants qui ont actuellement des usines au Mexique. Pour les compagnies établies au Canada à savoir Toyota et Honda—pour ce qui est de CAMI, je n'en suis pas certain—ces usines n'auront pas le droit d'exporter des véhicules vers le marché mexicain dans le cadre de l'ALÉNA avant dix ans ou avant d'avoir fait d'importants investissements au Mexique.

Le président: Monsieur Carter.

M. Carter: Je voudrais ajouter quelque chose à ce que M. Worts vient de dire à propos des emplois créés par les fabricants d'automobiles japonais. Un emploi créé par une société japonaise transplantée en Amérique du Nord remplace deux emplois existants, que ce soit chez General Motors, chez Ford, chez Chrysler ou chez APMA. Si ces emplois remplacent les nôtres, c'est parce que, quand nous perdons la possibilité de vendre des pièces à nos clients, nous ne pouvons pas pour autant les vendre au Japon.

Par exemple, en 1988, les fabricants de pièces d'automobiles canadiens ont exporté vers le Japon pour 29 millions de dollars de marchandises et pour 55 millions de dollars en 1991. C'est une augmentation, mais qui n'a rien à voir avec la croissance des importations des pièces japonaises qui, comme je l'ai dit, sont passées de 862 millions de dollars à 1,4 milliard. Par conséquent, nos pièces n'ont pas accès au marché japonais. Nous ne les exportons pas vers le Japon. Par conséquent, la création d'emplois dans ces usines japonaises nous fait du tort.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, avant de poser ma dernière question, je voudrais dire quelque chose à ce sujet. La semaine dernière, j'ai lu quelques statistiques dans le dernier numéro de *The Economist*. Je ne les ai pas sous la main, mais il y avait un tableau comparatif de la rentabilité. Les auteurs de cet article comparaient les emplois aux chiffres d'affaires bruts, indiquant que les Japonais étaient deux fois

[Text]

assume that has something to do with the equation that you just mentioned.

Mr. Carter: We are not able, with the distribution system in Japan and other impediments, to sell to the Japanese market even if our quality is as good or get to their shore cheaper than they can produce it.

Senator Grafstein: I would like to deal with a final question that relates to this, Mr. Chairman. I will leave it if the witnesses cannot respond.

You have given us huge numbers of capital investment. My understanding is that in one area Canada lags way behind both the United States and Japan in terms of capital investment, and that is for machine tools for manufacturing.

Mr. Clark: I do not think we would subscribe to that, senator. In terms of the large plants that Chrysler, Ford and General Motors operate in Canada, there has been a great deal of expenditure on the very latest technology, including machinery and equipment.

Senator Grafstein: I am not suggesting that they are not modern or up to date. I am talking about the origins of the machine tools.

Mr. Clark: Yes, we lost our machine tool industry some years ago in Canada.

Senator Grafstein: Is there any effort on behalf of the industry to address that issue?

Mr. Clark: We are not doing anything overtly through the association. I remember many years ago that we had very close relationships with the machinery and equipment group in Canada, which was a very large and healthy organization.

Senator Grafstein: It has disappeared in the last ten years.

Mr. Clark: Absolutely. It is retrenchment; it is many, many things, including the inability to maintain plants in various countries. They might have been, as they are in an economic sense, kind of the early warning group and they took their licks earlier than the rest of us have.

Senator Grafstein: The reason I raise that is your article on Mr. Thurow in the United States that says that the essence of a modern society is the ability of the consumer not only to consume but to make the tools that he needs to build consumer products. We are good on the consumer products; we are not very good on the toolmaking part of it.

Mr. Clark: We are trying to address that, too. There are a couple of initiatives which the federal government and the

[Traduction]

plus productifs que les travailleurs nord-américains. Je suppose que cela a un rapport avec l'équation que vous venez de mentionner.

M. Carter: Étant donné le système de distribution au Japon et les autres obstacles qui se dressent devant nous, nous ne pouvons pas vendre nos produits sur le marché japonais, même s'ils sont de bonne qualité et si nous pouvons les livrer pour moins cher qu'ils ne peuvent les fabriquer.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais poser une dernière question à ce sujet, monsieur le président. Si les témoins ne peuvent pas y répondre, je la laisserai tomber.

Vous nous avez cité des chiffres énormes en ce qui concerne les immobilisations. Si j'ai bien compris, il est un domaine dans lequel le Canada est en retard par rapport aux États-Unis et au Japon pour ce qui est de l'investissement, à savoir celui de l'équipement de fabrication.

M. Clark: Nous ne sommes pas d'accord avec cette affirmation, sénateur. Dans leurs grandes usines du Canada, Chrysler, Ford et General Motors ont consacré énormément d'argent à la technologie de pointe, y compris les machines et l'outillage.

Le sénateur Grafstein: Je ne veux pas dire que cette technologie ne soit pas moderne ou à la fine pointe du progrès. Je veux parler de la source d'approvisionnement des machines-outils.

M. Clark: Oui, nous avons perdu notre industrie des machines-outils il y a quelques années.

Le sénateur Grafstein: L'industrie automobile s'efforce-t-elle de remédier à ce problème?

M. Clark: Nous ne faisons rien par l'entremise de notre association. Il y a des années, nous avions des rapports très étroits avec les fabricants canadiens d'outillage qui constituaient un groupe très important et très prospère.

Le sénateur Grafstein: Cette industrie a disparu en l'espace de dix ans.

M. Clark: Absolument. Cette disparition est due à de nombreux facteurs dont l'incapacité des fabricants à maintenir des usines dans divers pays. Sur le plan économique, sans doute ont-ils été les premiers à faire les frais de la situation.

Le sénateur Grafstein: Si je soulève la question, c'est à cause de votre article sur M. Thurow, aux États-Unis, qui dit que la société moderne se fonde sur la capacité du consommateur non seulement de consommer, mais de se doter des outils dont il a besoin pour fabriquer des produits de consommation. Nous sommes forts pour ce qui est des produits de consommation, mais pas tellement sur le plan de l'outillage.

M. Clark: Nous essayons également de remédier à ce problème. Il y a eu quelques initiatives en ce sens auxquelles le

[Text]

Ontario government have joined in. There is an organization called the Industrial Research and Development Institute, which is just being formed in Midland. The intention is to try to build Canada's capability in the tool and diemaking and mould and form-making areas. They want very much to—and I believe we can—become world class.

Senator Grafstein: I appreciate your candid response.

The Chairman: Senator Cogger.

Senator Cogger: We heard in this committee in previous testimony two things that I would like to quote for you and to have you comment on.

The first item probably does not require comment, but it was from a past negotiator of the FTA recommending against even trying to reopen the FTA, saying it would probably run contrary to our ultimate purposes and it was fraught with danger, et cetera. I believe that comment was from Mr. Ritchie some time ago.

Then we heard from two witnesses, who are the current negotiators representing Canada in the NAFTA negotiations. They testified virtually on the heels of that Honda decision. So I think everyone was still shell-shocked a little bit. They seemed to subscribe to the theory that it would be unwise to try to reopen the FTA, but that they would make their best endeavour to use the NAFTA negotiations to correct not the mistakes but the weak spots that have since surfaced, including rules of origin.

I suppose you are aware of that and have been following it. Would you care to comment on it?

Mr. Carter: We have been very vocal as an association not only about the per cent threshold, the number of 50 per cent which is now operative under the FTA—and we felt that it should go higher—but also about the all or nothing or the rol-lup of the tracing of parts. I referred to that briefly in the paper that I provided to you.

I will just speak generally. As an industry we are trying to establish a way to trace the content that is going into parts or, at least, our association—I will speak for our association—is suggesting we trace the content in a manner which is fair and which will eliminate the situations like the Honda audit, where many sides feel it is unfair.

In a very short answer, yes, we do agree that there are inefficiencies or weaknesses in the current FTA formula and that this round is the opportunity to change it. It may be the last opportunity to change it for some time because it could be 20 to 25 years before we have this opportunity to examine it again in this kind of depth and in the comprehensive manner that the negotiators are doing it now.

[Traduction]

gouvernement fédéral et l'Ontario ont participé. Un organisme baptisé *Industrial Research and Development Institute* vient d'être créé à Midland. Le but visé est de doter le Canada d'une capacité de production dans le secteur de la fabrication d'outillage et de matrices. On tient énormément—et je crois que c'est possible—à créer une industrie de calibre international.

Le sénateur Grafstein: Je vous remercie de votre réponse honnête.

Le président: Sénateur Cogger.

Le sénateur Cogger: À l'occasion d'un témoignage antérieur devant notre comité, j'ai entendu dire deux choses sur lesquelles j'aimerais obtenir votre avis.

La première se passe sans doute de commentaire, mais un ancien négociateur de l'ALÉ nous a dissuadé de rouvrir cet accord en disant que ce serait sans doute contraire à nos intérêts et que cela présentait énormément de risques. C'est, je crois, M. Ritchie qui nous a dit cela il y a quelque temps.

Nous avons ensuite entendu deux témoins qui représentent le Canada dans les négociations en vue d'un ALÉNA. Leur témoignage a eu lieu pratiquement au lendemain de la décision concernant Honda. Par conséquent, je crois que tout le monde était encore sous le choc. Ils semblaient d'accord pour dire qu'il ne serait pas prudent de rouvrir l'ALÉ, mais ils s'engageaient à n'épargner aucun effort pour profiter de l'ALÉNA pour remédier non pas aux erreurs, mais aux lacunes constatées entre-temps, notamment en ce qui concerne les règles d'origine.

Je suppose que vous êtes au courant et que vous avez suivi ce dossier. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

M. Carter: Notre association fait valoir très clairement ses opinions non seulement en ce qui concerne le seuil de 50 p. 100 en vigueur dans le cadre de l'ALÉ et qu'il faudrait relever selon nous, mais encore le principe du tout ou rien que l'on applique en ce qui concerne l'origine des pièces. J'en parle brièvement dans le document que je vous ai fourni.

Dans les grandes lignes, notre industrie essaie d'établir un moyen de retracer l'origine du contenu des pièces d'automobiles ou du moins, notre association propose de le faire d'une façon équitable qui éliminera des situations comme celle de la vérification Honda qui paraît injuste à bien des gens.

En deux mots, oui, nous reconnaissons que la formule actuellement prévue dans l'ALÉ présente des lacunes et que ces nouvelles négociations fournissent une belle occasion d'y remédier. C'est peut-être la dernière fois que cette occasion s'offre à nous étant donné qu'il peut s'écouler 20 à 25 ans avant que nous puissions de nouveau étudier la question en profondeur, comme le font actuellement les négociateurs.

[Text]

Mr. Clark: We think that there is recognition of those weaknesses that you mentioned, senator. We have certainly made our Canadian negotiators aware of what we consider to be the weaknesses. We think that they are well on their way to overcoming at least some of them.

We talked about advanced rulings and some sort of arbitration of adjudication panels beyond what they have in the FTA, something more specific, perhaps auto-oriented workers. Let us build the interpretations before the fact so we know what we are talking about.

In the FTA, one of the difficulties was, although it was to be revisited, and I think Mr. Halliday would concur with this, we did not really get back to some of those outstanding issues. Mr. Worts is better able to talk about the Honda issue than I am, but I believe that a ruling on which the Honda audit came out and used as the basis for the audit came out the same day as the audit itself. So within our industry we were all on a different wavelength than was the gist of the ruling when it came out. We have to change that. We think we are going to be able to do that, and many other things as well.

Senator Cogger: Is it fair to say that you would support the current official position of the Canadian negotiators?

Mr. Clark: In general terms we would.

Senator Cogger: Leave the FTA alone and go for what you want in the NAFTA to supersede or to strengthen where you were weak in the FTA?

Mr. Clark: One of the things I have always had a little difficulty with is deciding whether or not the FTA is really going to stay after the NAFTA comes. It may just go away, I do not know. I think it will still be there, but there will be so many similarities that perhaps there will be a redundancy. That still obviously remains to be seen. But I understand that the negotiators did use the FTA as the basis for the NAFTA negotiations and they looked through what is already there. Mexico said, "We don't like that" or "We like that". They kind of cherry picked, but really followed that as the pattern.

Mr. Carter: Senator Cogger, as a slight diversion here, we feel the NAFTA will be better than the FTA. We hope it will be negotiated to be tighter and more specific.

I would like to just remind you that under the current European-Canadian trade situation, a letter of undertaking was taken between the government in Britain and a Japanese producer. In 1986 they were to get to 60 per cent content, and 18 months later they were to get to 80 per cent content. So let us also keep in the back of our mind that in the other major trading blocks, such as Europe, some of the things we are asking for with high content—that is, the association and the parts

[Traduction]

M. Clark: Nous pensons que les faiblesses que vous mentionnez, sénateur, ont été mises en lumière. Nous n'avons pas manqué de les porter à l'attention de nos négociateurs canadiens. Je crois qu'ils sont en bonne voie d'en éliminer au moins quelques-unes.

Nous avons parlé des décisions anticipées et de commissions d'arbitrage peut-être plus spécifiques que celles que prévoit l'ALÉ, et plus orientées vers l'automobile. Interprétons les modalités d'avance afin que nous sachions exactement de quoi nous parlons.

L'un des problèmes qui s'est posé dans le cas de l'ALÉ, et M. Halliday sera sans doute d'accord sur ce point, est que nous ne sommes pas vraiment revenus sur certains de ces problèmes. M. Worts est mieux en mesure que moi de vous parler de la situation de Honda, mais je crois que la décision sur laquelle s'est appuyée la vérification Honda a été rendue le jour même de la vérification. Par conséquent, quand cette décision a été rendue, notre secteur se trouvait sur une autre longueur d'ondes. Il faut remédier à cette situation. Nous pensons que c'est possible et que nous pourrions également éliminer d'autres problèmes.

Le sénateur Cogger: Diriez-vous que vous appuyez la position officielle actuelle des négociateurs canadiens?

M. Clark: Oui, en général.

Le sénateur Cogger: Vous voulez qu'on ne touche pas à l'ALÉ et que l'ALÉNA serve à combler les lacunes de cet accord?

M. Clark: Je ne sais pas vraiment si l'ALÉ va rester en place une fois l'ALÉNA instauré. Peut-être ne s'appliquera-t-il plus, je l'ignore. Je ne crois pas que ce soit le cas, mais comme les deux accords présenteront de nombreuses similarités, ils feront peut-être double emploi. Bien entendu, cela reste à voir. Mais je crois que les négociateurs ont pris l'ALÉ comme base de négociation pour l'ALÉNA et qu'ils ont tenu compte des dispositions déjà en place. Le Mexique a dit: «Nous n'aimons pas ceci ou cela». Il a émis des objections, mais l'ALÉ a servi de trame.

M. Carter: Sénateur Cogger, si je puis me permettre, nous estimons que l'ALÉNA sera supérieur à l'ALÉ. Nous espérons qu'il sera négocié de façon à être plus strict et plus précis.

Je voudrais seulement vous rappeler que, dans le contexte commercial européen-canadien, le gouvernement britannique a signé une lettre d'engagement avec un producteur japonais. En 1986, le contenu devait être de 60 p. 100 et 18 mois plus tard il devait passer à 80 p. 100. Par conséquent, n'oubliez pas non plus que dans les autres grands blocs commerciaux comme l'Europe, certaines de nos exigences en ce qui concerne le contenu canadien—je veux parler de notre association

[Text]

makers are asking for—are not all that unrealistic given other world trends.

Senator Bolduc: In the case of Britain, though, the Japanese look at Britain as a way to enter the common market, if I understand correctly?

Mr. Carter: Yes.

Senator Bolduc: Which is not our situation.

Mr. Worts: I would like to make a comment on that. If there is one area that perhaps the industry agrees on, it is that there are problems with the FTA rule of origin. We part company when we look at how we can fix it, and there are those who are trying to fix it in a way that would be detrimental to some. If you compare it to other jurisdictions, you really have to look at the kinds of formulas—what is included, what is not included—to be able to make a substantial comparison, not just based on the number.

The Chairman: Mr. Worts, would it be correct for me to understand that you are suggesting that, while the NAFTA is ordinarily presented as a realization of free trade in an area, it is also introducing a new degree of protectionism?

Mr. Worts: Perhaps there has been a little too much emphasis on the rule of origin to try to increase regional content. I am just not sure that it is an effective instrument of industrial policy. As I presented in my statement, it can have some perverse and distorting results. If you start to raise the bar so high, it can be an inducement to source locally and to meet it in order to get preferential treatment, but if you are looking at a 2.5 per cent duty rate to get in the United States, then at some point it may be just too high; it may be too difficult at least in the short term.

The Chairman: Senator Cogger, had you completed your line of questioning?

Senator Cogger: Yes, thank you.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, Ms. Darkes wanted to make a comment.

The Chairman: Yes.

Ms. Darkes: I just wanted to emphasize that when we quote numbers associated with the rule of origin, we have to be extremely cautious because you have to know what is in the formula before you assign a number. I mean, 80 per cent is one formula but it might have included in it profit, administrative expense, et cetera, whereas the FTA 50 per cent number is based on a direct cost of processing formula. So we do have to be cautious in just assigning numbers to formulas.

[Traduction]

et des fabricants de pièces d'automobiles—ne sont pas tellement déraisonnables compte tenu de la tendance à l'échelle internationale.

Le sénateur Bolduc: Néanmoins, dans le cas de la Grande-Bretagne, les Japonais y ont vu un moyen de pénétrer dans le marché commun, si j'ai bien compris?

M. Carter: Oui.

Le sénateur Bolduc: Ce qui n'est pas notre situation.

M. Worts: Je voudrais dire quelques mots à ce sujet. S'il est une chose sur laquelle notre industrie est d'accord c'est bien que les règles d'origine de l'ALÉ posent des problèmes. Mais nous ne sommes plus d'accord quant au moyen d'y remédier, car certains veulent le faire d'une façon qui nuirait aux autres. Si vous faites des comparaisons avec d'autres pays, il faut vraiment examiner les formules utilisées, ce qui est inclus et ce qui ne l'est pas, pour pouvoir faire une comparaison valide, qui ne se fonde pas seulement sur les chiffres.

Le président: Monsieur Worts, ai-je raison de penser que, selon vous, même si l'on présente généralement l'ALÉNA comme la réalisation du libre-échange dans une certaine zone, cet accord instaure également de nouvelles mesures protectionnistes?

M. Worts: On a peut-être un peu trop insisté sur les règles d'origine pour tenter d'augmenter le contenu régional. Je ne suis pas certain que ce soit un bon instrument de politique industrielle. Comme je l'ai fait valoir dans mon exposé, cela risque de créer des distorsions et de fausser les résultats. Si vous commencez à relever le seuil à un tel niveau, cela peut inciter les fabricants à s'approvisionner localement pour obtenir un traitement préférentiel, mais compte tenu des droits de douane de 2,5 p. 100 à payer pour entrer aux États-Unis, à un moment donné, ce seuil peut être trop élevé et trop difficile à atteindre, du moins à court terme.

Le président: Sénateur Cogger, avez-vous fini de poser vos questions?

Le sénateur Cogger: Oui, merci.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, M^{me} Darkes voudrait ajouter quelque chose.

Le président: Très bien.

M^{me} Darkes: Je voudrais seulement souligner que, lorsqu'on cite des chiffres à propos des règles d'origine, il faut être extrêmement prudent, car il faut savoir quels sont les éléments qui entrent dans la formule de calcul. Autrement dit, si le taux est de 80 p. 100, cela peut inclure les bénéfices, les frais d'administration et autres tandis que les 50 p. 100 prévus dans le cadre de l'ALÉ se fondent sur les coûts de fabrication directs. Par conséquent, il faut se méfier des chiffres.

[Text]

Senator Cogger: I would not want to leave the impression that the people who testified were simplistic with us and hanging their hats on strictly a number. The components of the formula is what they are taking a hard look at in their current negotiations.

Mr. Clark: In some sense, the learning process under the FTA has been very helpful in the NAFTA negotiations.

Senator Cogger: Maybe we will eventually get it right.

Mr. Clark: Maybe.

The Chairman: Senator Carney.

Senator Carney: First of all, I would like to congratulate the witnesses on presenting an extremely complex area in a very simple way. I know it is so complex that it is really unfair of us to expect you to deal with the issues in this particular element of trade. Automotive trade is the biggest trade between Canada and the U.S. and also between the U.S. and Mexico. It is not really fair to ask you to answer all these questions in a rather limited period.

I have a number of questions, but one thing that is very clear is that there is not agreement in the industry between your recommendations. I can declare a bias here because I have just bought my third Toyota. Japan is B.C.'s second biggest trading partner. We trade more with the Pacific Rim than anywhere else. So we tend to be very alert to anything that would affect trade with Japan. I know that in Ontario you are very alert to things that will affect your trade with the U.S.

What kind of consultation have you had in this round? In the FTA we had very good consultation with the various sectoral groups. Have you had that kind of input into the current round?

Mr. Clark: In our view, it has been better. Perhaps if you want to take just a moment, Ms. Darkes could help us out here. Maureen has chaired a group under the Automotive Advisory Committee to Mr. Wilson, the Minister of International Trade. I would ask Ms. Darkes to elaborate a little.

Ms. Darkes: Senator, the consultative process of autos has been very comprehensive indeed. We did strike a committee that was representative of all interests in the auto industry: The MVMA, the Big Three companies, the JAMA companies, the parts manufacturers and the CAW. It was a very valuable committee for exchange of views. It was clear that there was not always agreement on the issues, but there was a very clear

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Je ne voudrais pas laisser entendre que les personnes qui ont témoigné ont invoqué des arguments simplistes et s'en sont tenues strictement à des chiffres. Les négociateurs examinent justement les composantes de la formule.

M. Clark: Dans un certain sens, l'ALÉ a été un excellent apprentissage pour les négociations de l'ALÉNA.

Le sénateur Cogger: Nous finirons peut-être par parvenir à la formule idéale.

M. Clark: Peut-être.

Le président: Sénateur Carney.

Le sénateur Carney: Tout d'abord, je tiens à féliciter les témoins d'avoir su nous présenter de façon très simple des questions extrêmement complexes. Elles sont tellement compliquées, qu'on ne peut pas s'attendre à ce que vous puissiez les aborder toutes. L'automobile est le secteur dans lequel il y a le plus d'échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis, de même qu'entre les États-Unis et le Mexique. Nous ne pouvons pas vraiment vous demander de répondre à toutes ces questions en si peu de temps.

J'aurais plusieurs questions à vous poser, mais il me paraît évident que les divers secteurs de votre industrie ne sont pas d'accord quant à la nature des recommandations à formuler. Je manque sans doute d'objectivité à cet égard, car je viens d'acheter ma troisième Toyota. Le Japon est le deuxième partenaire commercial de la Colombie-Britannique, par ordre d'importance. Nous commerçons davantage avec les pays du Pacifique qu'avec n'importe qui d'autre. Par conséquent, nous nous intéressons de très près à tout ce qui pourrait se répercuter sur notre commerce avec le Japon. Je sais qu'en Ontario, vous vous intéressez activement à tout ce qui peut compromettre vos échanges avec les États-Unis.

Quelles consultations avez-vous tenues dans le cadre de cette série de négociations? Pour l'ALÉ, nous avons eu d'excellentes consultations avec les divers groupes sectoriels. Avez-vous participé dans la même mesure aux négociations actuelles?

M. Clark: À notre avis, les consultations ont encore été meilleures. Si vous voulez bien, M^{me} Darkes pourrait peut-être vous en parler. Maureen a présidé un groupe dans le cadre du Comité consultatif de l'automobile auprès de M. Wilson, le ministre du Commerce extérieur. Je demanderais à M^{me} Darkes de vous fournir quelques explications complémentaires.

M^{me} Darkes: Sénateur, les consultations sur l'automobile ont effectivement été très approfondies. Nous avons formé un comité qui représentait tous les intérêts du secteur de l'automobile soit aussi bien la Société des fabricants de véhicules à moteur du Canada que les Trois Grands, les membres de la JAMA, les fabricants de pièces et les TUA. Ce comité a permis d'excellents échanges de vues. Bien entendu, nous

[Text]

exchange of views for the government negotiators to understand from where each of the participants in the automotive industry was coming.

In addition, we did strike some specific technical commitments, for example, on the rule of origin, to assist the government negotiators in understanding accounting records, et cetera, of the Big Three. So I can tell you there has been a full exchange of views on the subject.

Senator Carney: That is helpful to me because there is no point in going down some technical road here that is already available to us.

I would like to move to my second question. I think you will agree with me, on the basis of your own comments, that your industry is built on free trade in automobiles. You do not disagree that the auto pact, which is enshrined in the FTA, has led to a pretty stupendous growth in this?

Mr. Clark: Absolutely.

Senator Carney: I was worried, Mr. Clark, with your statement when you said that right now, of course, Canada has a surplus in automotive trade with the U.S. and as long as the market was growing the surplus was not too great an irritant. Can you give us some views on what happens now that the industry is in over-capacity in North America and what protection the FTA gives you that you want to ensure is in the NAFTA agreement?

Mr. Clark: I would like to have some of the company personnel speak to this question, if I might. I would ask Mr. Walker to address that.

Senator Carney: Can I ask what your particular role is so we know where you are coming from?

Mr. Michael Walker, Chrysler Canada, Ltd.: I am from Chrysler Canada.

Senator Carney: You are not a Japanese transplant?

Mr. Walker: No, I am not a Japanese transplant. One has to realize that 90 per cent of the automotive industry in Canada is as a direct result of the Automotive Free Trade Agreement, which was included in its entirety under the FTA. We have made tremendous investments within the country of Canada and rationalized our industry over the last 27 years.

If I could make one point on clarifying investment, Mr. Worts indicated that the Japanese transplants have invested \$1.4 billion in Canada over the last several years. Chrysler Canada alone at their Bramalea facility, which cost us in excess of \$700 million in 1987, has invested a further \$700

[Traduction]

n'étions pas toujours d'accord sur toutes les questions, mais il y a eu un bon échange de vues qui a permis aux négociateurs du gouvernement de comprendre la position de chacun des représentants du secteur de l'automobile.

En outre, nous avons constitué des comités techniques, par exemple sur les règles d'origine, pour aider les négociateurs du gouvernement à comprendre les méthodes comptables et autres des Trois Grands. Je peux donc vous dire qu'il y a eu un échange de vues extrêmement utile sur la question.

Le sénateur Carney: Cela m'intéresse, car il ne servirait à rien que nous examinions des questions techniques qui ont déjà fait l'objet d'études que nous pourrions obtenir.

Je voudrais passer à ma deuxième question. D'après ce que vous avez dit, vous conviendrez avec moi que votre industrie repose sur le libre-échange dans le domaine de l'automobile. Vous serez également d'accord pour dire que le Pacte de l'automobile, qui est repris dans l'ALÉ, a largement contribué à cette croissance?

M. Clark: Certainement.

Le sénateur Carney: Monsieur Clark, j'ai trouvé assez inquiétant de vous entendre dire que, pour le moment, la balance commerciale du Canada dans le domaine de l'automobile était excédentaire vis-à-vis des États-Unis, mais que cela n'avait pas vraiment posé de problème tant que le marché avait pris de l'expansion. Pouvez-vous me dire ce qu'il en est maintenant que votre industrie connaît une surcapacité de production en Amérique du Nord et quelle est la protection assurée par l'ALÉ que vous voudriez retrouver dans l'ALÉNA?

M. Clark: Je voudrais demander à un représentant d'une compagnie de répondre à cette question, si vous le permettez. Je vais demander à M. Walker de vous répondre.

Le sénateur Carney: Puis-je vous demander quelles sont vos fonctions afin que nous sachions qui vous êtes?

M. Michael Walker, Chrysler Canada Ltd.: Je représente Chrysler Canada.

Le sénateur Carney: Vous n'êtes pas une société japonaise transplantée?

M. Walker: Non. Il faut bien se rendre compte que 90 p. 100 de l'industrie automobile du Canada est le résultat direct de l'accord de libre-échange sur l'automobile qui a été entièrement intégré dans l'ALÉ. Nous avons fait des investissements considérables au Canada et nous avons rationalisé notre industrie au cours des 27 dernières années.

Pour apporter un éclaircissement au sujet des investissements, M. Worts a dit que les sociétés japonaises transplantées avaient investi 1,4 milliard au Canada ces dernières années. À elle seule, Chrysler Canada a investi 700 millions de plus dans son usine de Bramalea, qui nous avait déjà coûté plus de 700

[Text]

million since that time to commence building our LH product in June of this year. Our employment at that plant by December of this year will be 2,900 Canadian employees, which is equal to all the transplant employees in Canada with the exception of CAMI.

Senator Carney: Could you answer my question? I understand your pride in Chrysler's performance, but my question dealt with the fact that we have a surplus in automotive products with the U.S. Is that surplus going to be under pressure from American protectionism and is the FTA helpful in that regard?

Mr. Walker: Senator, what I was trying to say is that with the rationalized industry that we have had for the last 27 years, there will continue to be a Canadian automotive industry supported by the Big Three. I do not feel that there would be any concern that we will lose any of our manufacturing over the next few years.

Mr. Clark: The point, too, is that regardless of FTA, NAFTA, GATT or whatever, if we do not become competitive in Canada we are going to have difficulty. If we can become—and we are striving to become—as competitive as we can with the best producer in the world, then we will have an opportunity in Canada to continue and build what we have. We do not think that the free trade agreement with the United States or NAFTA, if it comes, will do anything except make sure that we have access to those markets, which we absolutely have to have if we are going to continue to produce at the levels we do.

Mr. Carter: Senator, I would like to specifically answer your question. In February of this year we canvassed our members. I think what you are trying to get at is this: Is there a buy-American bias which could be occurring? In terms of the parts sector, 40 per cent of the Canadian parts sector—and this is approximately 90 companies—indicated cases of discrimination; 52 per cent indicated discrimination due to buy American; half of that 52 per cent were by Japanese companies wishing to comply with buy U.S. pressures.

I would definitely like to go on record as saying that we are worried about the downside of the FTA being a buy-American thrust.

Mr. A.E. Matthews, Vice-President, Finance and Administration, Ford Motor Company of Canada, Limited: Senator, could I also respond to that question?

Senator Carney: I have two more questions, but I am in the hands of the Chairman.

The Chairman: Yes, go ahead.

Mr. Matthews: I am Al Matthews. I am the chief financial officer of Ford Motor Company of Canada, Limited.

[Traduction]

millions de dollars en 1987, pour entreprendre la fabrication de nos produits LH, en juin de cette année. D'ici décembre, nous emploierons 2 900 travailleurs canadiens dans cette usine, c'est-à-dire autant que tous les employés des sociétés transplantées du Canada, à l'exception de CAMI.

Le sénateur Carney: Pourriez-vous répondre à ma question? Je comprends que vous soyez fier de Chrysler, mais ma question portait sur le fait que nous avons une balance commerciale excédentaire vis-à-vis des États-Unis. Le protectionisme américain va-t-il s'exercer contre cet excédent et l'ALÉ est-il utile sur ce plan?

M. Walker: Sénateur, je voulais simplement dire qu'étant donné que nous avons une industrie rationalisée depuis 27 ans, le Canada conservera son industrie automobile avec l'appui des Trois Grands. Je ne pense pas que nous ayons à craindre de perdre nos fabricants au cours des années à venir.

M. Clark: D'autre part, peu importe l'ALÉ, l'ALÉNA ou le GATT, si l'industrie canadienne n'est pas compétitive, il faut s'attendre à des difficultés. Si nous pouvons concurrencer, comme nous nous efforçons de le faire, les meilleurs producteurs mondiaux, nous pourrions poursuivre notre essor. Je ne pense pas que l'Accord de libre-échange avec les États-Unis ou l'ALÉNA, s'il voit le jour, feront quoi que ce soit si ce n'est assurer notre accès à ces marchés, qui est absolument indispensable pour que nous continuions à produire au niveau actuel.

M. Carter: Sénateur, je voudrais répondre à votre question. En février dernier, nous avons effectué un sondage auprès de nos membres. Si j'ai bien compris, vous voulez savoir s'il faut s'attendre à une attitude protectionniste de la part des Américains. Pour ce qui est du secteur des pièces d'automobiles, 40 p. 100 des fabricants canadiens, ce qui représente environ 90 compagnies, ont signalé des cas de discrimination; 52 p. 100 des fabricants se sont plaint d'une discrimination attribuable au protectionnisme et la moitié d'entre eux étaient des fabricants japonais qui désiraient se conformer à ces pressions.

Je tiens à préciser ici que nous craignons que l'ALÉ ait pour inconvénient de favoriser une attitude protectionniste de la part des Américains.

M. A. E. Matthews, vice-président, finances et administration, Ford Motor Company of Canada Limited: Sénateur, pourrais-je également répondre à cette question?

Le sénateur Carney: J'ai deux autres questions, mais je laisse le président décider.

Le président: Oui, allez-y.

M. Matthews: Je suis Al Matthews. Je suis directeur des finances de Ford Motor Company of Canada Limited.

[Text]

We have recently announced a \$2 billion investment in Canada. It is clear that our company—and I believe at the moment from a financial standpoint we may be the most successful of the domestic auto producers—would not be prepared to invest money in Canada if we believed that there would be any difficulty in terms of our continuation of the kind of production that we have had. In addition to that, we think Canada is a good place to invest and a good place to do business.

Senator Carney: That leads me to my third question, which is the apparent contradiction in your views on the rules of origin. I have two questions here. You can answer whichever way you want, but you will have different interests in the questions.

We do agree that the rules of origin need to be clarified. I think that is a clear objective. We do agree that it is causing problems in the Honda case, but it could lead to problems in other cases and it is useful to have it clarified. Apparently we do not agree, or there is no agreement in your industry, on the level of the rules of origin. There is discussion about the 50 per cent level; there is the discussion about going to the 75 per cent level.

Mr. Worts, I think you indicated that an increase in the rules of origin could make Canada a less attractive place to invest. You may wish to answer that.

The second point I would like to put to Mr. Carter and Mr. Clark is this: Since the object of a North American Free Trade Agreement is to have a North American Free Trade Agreement, how can you justify a situation which has a North American rule of origin and also a country rule of origin? Is that not cluttering the matter up to a point where it is very difficult?

Mr. Carter: It is just the APMA that have called for the country rule, not Mr. Clark's organization or his companies. We offered that as a suggestion to the negotiators to be vigilant on the fact that there is a commitment by Canadian parts makers to continuing to operate. We have not yet had that particular formula reviewed with us to see that it has been successful in the final round. It may not be successful; it may have slid off the table. But the intent, I think, was to have a hurdle in each of the three countries.

Since Mexico has a 36 per cent value-added hurdle, we were saying that maybe Canada should have a value-added hurdle and then maybe the U.S. could themselves create their own value-added hurdle. That was the intent. But I would not want to confuse that as being a huge, overriding issue at this stage in the game. I think the negotiations are well down the path and beyond that point.

[Traduction]

Nous avons récemment annoncé des investissements de 2 millions de dollars au Canada. Il est certain que notre compagnie qui, du point de vue financier, n'est peut-être pas la plus prospère des fabricants d'automobiles nationaux, ne serait pas prête à investir de l'argent au Canada si elle s'attendait à ne pas pouvoir poursuivre sa production au même niveau qu'actuellement. De plus, nous pensons que le Canada est un bon endroit pour investir et faire des affaires.

Le sénateur Carney: Cela m'amène à ma troisième question qui porte sur vos divergences de vue au sujet des règles d'origine. J'aurais deux questions à vous poser à ce propos. Vous pouvez répondre comme vous voulez, mais je suppose que vos opinions seront différentes.

Nous sommes d'accord sur la nécessité d'éclaircir les règles d'origine. Cet objectif me paraît clair. Nous sommes d'accord pour dire que ces règles posent des problèmes dans le cas de Honda, mais elles pourraient également en causer dans d'autres cas et il serait utile de mieux les préciser. Apparemment, nous ne sommes pas d'accord et votre industrie n'est pas unanime quant au seuil à fixer. Il est question de le relever de 50 p. 100 à 75 p. 100.

Monsieur Worts, vous avez dit, je crois, qu'il serait moins intéressant d'investir au Canada si ce seuil était relevé. Pourriez-vous répondre à cette question.

Ma deuxième question que je voudrais adresser à M. Carter et à M. Clark est la suivante: Étant donné qu'un Accord de libre-échange nord-américain viserait à instaurer le libre-échange à l'échelle de l'Amérique du Nord, comment pourrait-on avoir une règle d'origine nord-américaine de même qu'une règle d'origine pour le pays? N'est-ce pas trop compliquer les choses?

M. Carter: C'est seulement l'Association des fabricants de pièces d'automobiles qui a demandé les règles d'origine pour le pays et non pas l'organisation de M. Clark ou les compagnies membres. C'est une simple suggestion que nous avons faite aux négociateurs pour qu'ils n'oublient pas que les fabricants canadiens de pièces d'automobiles sont déterminés à poursuivre leurs opérations. Nous ne savons pas encore si cette formule a été retenue. Elle ne l'a peut-être pas été. Toutefois, je crois que l'on voulait dresser un obstacle dans chacun des trois pays.

Comme le Mexique exige une valeur ajoutée de 36 p. 100, nous avons fait valoir que le Canada devrait peut-être l'imiter et que les États-Unis pourraient eux-mêmes imposer leur propre valeur ajoutée. Tel était le but visé. Mais je ne veux pas vous laisser croire qu'il s'agit d'une question primordiale pour le moment. Les négociations me paraissent en bonne voie et je crois qu'elles ont dépassé ce stade.

[Text]

Mr. Worts: Specifically on the rule of origin, obviously because of the situation around Honda and perhaps potentially others, there is confusion. There is not consistency of interpretation between Revenue Canada and U.S. Customs. Revenue Canada comes in and declares, as a result of its audit on the engine, which is brought in from the United States, that it qualifies for preferential treatment, and yet the U.S. Customs disagrees.

The numbers on the Canadian side that were published was 66 or 69 per cent versus 46 or 47 per cent on the U.S. side. That discrepancy is of grave concern obviously to those companies in Canada who are rationalizing their operations in North America and who require access to the larger U.S. market because of the small market in Canada. Also, because of the higher duty rate in Canada, it becomes more costly to do business in Canada and in the FTA, and the benefits of duty remission and duty drawback will be eliminated.

Because of the large market in the U.S. and the large number of suppliers in the U.S., there is a sense that all of this pressure, through the Customs, in particular, is sending a message from the U.S. side that they do not particularly like the investments in Canada of the Japanese automakers. They are making it much more difficult to do business here as a result. The pressures that we see coming out of Congress are responding, obviously, to recessionary conditions as well as the trade situation between the U.S. and Japan. Canada is being affected by that.

Senator Carney: My colleague, Senator Cogger, referred to Mr. Ritchie's testimony, who said that the U.S. are administering the rules of origin in the audit as if they were 60 per cent rather than 50 per cent.

My last question is this: We have a copy in our records of a letter from Premier Rae to Michael Wilson, our Minister of Trade, on the objectives of Ontario and the NAFTA. I would like to know if you agree with him. He makes the point that any agreement that does not meet the basic objectives would not be acceptable, but he says:

Achievements of the basic objectives of preserving and, if possible, improving on the incentives for vehicle production and part sourcing in Canada provided by the auto pact, improving access to the Mexican market by Canadian companies, including the transplants, and arriving at clear rules of origin as well as better procedures for resolving differences of view under application is of paramount importance to Ontario.

Would each of you agree with those objectives?

Mr. Clark: We would.

[Traduction]

M. Worts: Surtout en ce qui concerne la règle d'origine, à cause du cas de Honda et d'autres situations semblables qui peuvent se poser, une certaine confusion règne actuellement. Revenu Canada et les Douanes américaines n'ont pas la même interprétation des choses. Après avoir vérifié le moteur qui arrive des États-Unis, Revenu Canada déclare qu'il est admissible à un traitement préférentiel, mais les Douanes américaines ne sont pas d'accord.

Les chiffres publiés du côté canadien étaient de 66 ou 69 p. 100 contre 46 ou 47 p. 100 du côté américain. Cet écart préoccupe sérieusement les compagnies canadiennes qui rationalisent leurs opérations en Amérique du Nord et qui doivent pouvoir pénétrer le vaste marché des États-Unis parce que le marché canadien est trop limité. D'autre part, comme les droits de douane sont plus élevés au Canada, il deviendra plus coûteux de faire des affaires ici étant donné que la remise des droits de douane et les drawbacks seront abolis.

Vu l'importance du marché américain et le grand nombre de fournisseurs aux États-Unis, nous avons l'impression que toutes ces pressions, surtout celles qui sont exercées par l'entremise des Douanes, montrent que les Américains n'apprécient pas particulièrement les investissements réalisés au Canada par les fabricants d'automobiles japonais. Il devient donc beaucoup plus difficile de faire des affaires là-bas. Les pressions du Congrès résultent évidemment de la récession et de la situation commerciale entre les États-Unis et le Japon. Le Canada en subit les effets.

Le sénateur Carney: Mon collègue, le sénateur Cogger, a mentionné le témoignage de M. Ritchie qui a dit que les États-Unis appliquaient les règles d'origine, lors des vérifications, comme si elles étaient de 60 p. 100 au lieu de 50 p. 100.

Ma dernière question est la suivante. Dans nos dossiers, nous avons la copie d'une lettre adressée par le premier ministre, M. Rae, à Michael Wilson, notre ministre du Commerce extérieur, au sujet des objectifs de l'Ontario et de l'ALÉNA. Je voudrais savoir si vous êtes d'accord avec lui. Il fait valoir que tout accord qui ne serait pas conforme à ces objectifs fondamentaux serait inacceptable, mais il ajoute:

Il est absolument capital pour l'Ontario que l'on atteigne les objectifs fondamentaux que sont la préservation et, si possible, l'amélioration de mesures incitant les fabricants à produire des véhicules et à s'approvisionner en pièces au Canada que prévoit le Pacte de l'automobile, l'amélioration de l'accès au marché mexicain pour les compagnies canadiennes, y compris les sociétés transplantées et l'établissement de règles d'origine bien claires et de meilleurs mécanismes de règlement des différends.

Êtes-vous d'accord avec chacun de ces objectifs?

M. Clark: Oui.

[Text]

Mr. Carter: Yes, we do. In fact, I would just like to comment that the APMA have always treated the negotiations and our export promotion activity as hand in hand. We have taken two trips to Mexico, one to the Mexico City area, and met with all five of the car companies and their top purchasing individuals, as well as meeting Dr. Jaime Serra Puche. At the time, we were hosted by Sanchez Ugarte, the Deputy Minister of Secofi. This past January we went down with a multisector trade show to Monterey. We view getting to know our far southern neighbour, involving the northern zone and the valley and Mexico City, as very important. We combined our effort to succeed in the negotiation, with our own responsibility to be good exporters. You can identify that with your industry in B.C.

Mr. Worts: We would certainly agree with the position on being able to take up the opportunity of export to Mexican markets. The Mexican auto decree is a very restrictive decree that prevents that at this time. Generally speaking, as I mentioned in our statement, we are in favour of open and equivalent access for all companies in the North American market.

Senator Carney: I am dealing with my colleague's point about being swamped with parts from Mexico. None of you seem to be worried about the possibility of your industry being deluged by Mexican-sourced parts.

Mr. Carter: From the APMA perspective, the Mexican parts industry will go under a very cold shower to rationalize and to source more sub-componentry from elsewhere in the three-country block. So that should be an opportunity for us.

I do not think we can sit here smugly and say that it will all be at the expense of our industry too. But we all have to try to integrate, and in the spirit of that integration we wish to move forward.

Mr. Clark: This could be an opportunity to, if you will, complete the rationalization of those companies that are in the three countries right now. That does present some very good opportunities, we think, as well.

Senator Carney: Thank you very much. You certainly have the advantage of having the experience of the FTA when dealing on the NAFTA, because some of these problems have come into sharper focus and for others there have been solutions.

Mr. Chairman, if you have a second round I have one question for Mr. Clark.

The Chairman: Please ask it now.

Senator Carney: My question is of technical interest. When you talked about a trilateral dispute-settlement basis or

[Traduction]

M. Carter: Oui, nous sommes d'accord. Je voudrais seulement mentionner que notre association a toujours mené parallèlement sa participation aux négociations et ses activités de promotion des exportations. Nous avons fait deux voyages au Mexique, l'un dans la région de Mexico où nous avons rencontré les cinq fabricants d'automobiles et leurs principaux responsables des achats, ainsi que M. Jaime Serra Puche. En même temps, nous avons été les hôtes des Sanchez Ugarte, le sous-ministre de Secofi. En janvier, nous avons participé à une foire commerciale multisectorielle à Monterey. Nous croyons très important de faire connaissance avec nos lointains voisins du Sud et de visiter la zone du Nord ainsi que la vallée et Mexico. Non seulement nous voulons que les négociations aboutissent, mais nous assumons nos responsabilités d'exportateurs. L'industrie de votre province a certainement la même attitude.

M. Worts: Nous sommes d'accord pour dire qu'il faut être en mesure de saisir les possibilités d'exportation vers les marchés mexicains. Le décret mexicain sur l'automobile est une mesure très restrictive qui nous en empêche pour le moment. En général, comme je l'ai mentionné tout à l'heure, nous sommes pour le libre accès de toutes les compagnies du marché nord-américain.

Le sénateur Carney: Ma question fait suite aux observations de mon collègue au sujet des pièces mexicaines dont nous sommes inondés. Aucun d'entre vous ne semble s'inquiéter du risque de se trouver submergé sous un déluge de pièces provenant du Mexique.

M. Carter: L'AFPVM estime que l'industrie mexicaine des pièces va se trouver forcée de se rationaliser et de se fournir davantage en sous-composantes dans les autres pays du bloc. Cela représente donc des débouchés pour nous.

Il faut bien se dire que cela se fera également aux dépens de notre industrie. Mais nous devons tous essayer de nous intégrer et, conformément à l'esprit de cette intégration, nous voulons faire un pas en avant.

M. Clark: Cela pourrait être l'occasion de terminer la rationalisation des compagnies des trois pays. Nous pensons que cela nous offre également d'excellentes possibilités.

Le sénateur Carney: Merci beaucoup. Vous avez l'avantage de pouvoir aborder l'ALÉNA en tenant compte des problèmes suscités par l'ALÉ étant donné que certains d'entre eux sont devenus plus évidents tandis que d'autres ont pu être réglés.

Monsieur le président, si vous prévoyez un deuxième tour, j'aurais une autre question à poser à M. Clark.

Le président: Posez-la maintenant.

Le sénateur Carney: Ma question est d'ordre technique. Quand vous parlez d'un mécanisme trilatéral de règlement des

[Text]

a way of settling disputes, would you see the trilateral one replacing the bilateral dispute-settlement process?

Mr. Clark: I would ask some of my colleagues to answer this also, but it would seem to me that if we do keep the FTA, and that's likely to happen, there will still be those bilateral panels. But I suspect there will be a considerable complementarity or even rationalization of those panel activities. If we get, for example, something more automotive related in the way of a trilateral panel under NAFTA, perhaps it could supplant anything in the automotive area that might come up under the FTA. I am not saying it will.

Ms. Darkes, do you have any sense of that?

Ms. Darkes: I think it could supplant the current one if it dealt, for example, with interpretation of rules of origin because all three countries would clearly have an interest.

Senator Carney: Assuming the rules of origin are the same for both the bilateral and the trilateral.

Ms. Darkes: I can see it doing that. There may, however, be other specific industry issues that only affect two of the countries. In that respect you might want to maintain a bilateral process as well.

Senator Carney: Thank you very much.

The Chairman: I would like to ask a question of Mr. Worts. I realize that Mr. Worts cannot speak for Honda and Toyota in general. Assuming that there is a successful conclusion for the NAFTA negotiation, how attractive would Mexico be as a place for your parent companies to invest in the automotive industry by reason of lower labour costs? How big a factor is that in a decision by Toyota and Honda when they come to make a new investment in North America?

Mr. Worts: As you say, I don't think I can really answer that question with a lot of specificity. However, my sense is that the locational decisions are really multivalent and include a wide range of considerations. Certainly, it is not only labour costs, which is obviously one element, but really the skills of that particular labour, the stability of the community, the infrastructure, the parts community that is surrounding it. There are a number of considerations—exchange rates and access to markets, obviously. To single out labour costs alone I do not think is advisable.

The Chairman: You are suggesting that it is an important factor.

[Traduction]

différends, voulez-vous dire que ce système trilatéral remplacerait la procédure bilatérale actuelle?

M. Clark: Je demanderais à certains de mes collègues de répondre également à cette question, mais je crois que si nous conservons l'ALÉ, ce qui est probable, il y aura toujours des commissions bilatérales. Je suppose toutefois que leurs activités vont être complétées ou même rationalisées dans une très large mesure. Par exemple, si nous avons, dans le cadre de l'ALÉNA, une commission trilatérale plus reliée à l'automobile, elle pourrait supplanter tout ce qui pourrait être organisé dans le domaine de l'automobile, dans le cadre de l'ALÉ. Je ne dis pas que ce sera le cas.

Madame Darkes, avez-vous une opinion à ce sujet?

M^{me} Darkes: Je pense que cette commission trilatérale pourrait supplanter celle qui existe actuellement si elle se chargeait, par exemple, d'interpréter les règles d'origine étant donné que cela intéresserait les trois pays.

Le sénateur Carney: En supposant que les règles d'origine soient les mêmes pour l'accord bilatéral et l'accord trilatéral.

M^{me} Darkes: Cela me semble possible. Cependant, il peut y avoir d'autres questions particulières à un secteur qui ne toucheront que deux des trois pays. Dans ce cas, on pourrait souhaiter maintenir également une procédure bilatérale.

Le sénateur Carney: Merci beaucoup.

Le président: Je voudrais poser une question à M. Worts. Je sais qu'il ne peut pas parler pour Honda et Toyota en général. En supposant que les négociations de l'ALÉNA aboutissent, dans quelle mesure vos sociétés mères seraient-elles tentées d'investir dans l'industrie automobile mexicaine du fait que les frais de main-d'oeuvre y sont moins élevés? Dans quelle mesure ce facteur interviendrait-il lorsque Toyota et Honda décideraient de faire de nouveaux investissements en Amérique du Nord?

M. Worts: Comme vous l'avez dit, je ne pense pas vraiment pouvoir répondre à cette question avec précision. Toutefois, j'ai l'impression que le choix d'un lieu d'implantation dépend de toutes sortes de facteurs et de considérations. L'un de ces facteurs est le coût de la main-d'oeuvre, mais il faut tenir compte aussi des compétences de cette main-d'oeuvre, de la stabilité de la communauté, de l'infrastructure et des fournisseurs de pièces qui se trouvent dans ce secteur. Bien entendu, il y a toutes sortes de considérations qui entrent en ligne de compte comme le taux de change et d'accès aux marchés. Je ne crois pas que l'on puisse tenir compte uniquement des frais de main-d'oeuvre.

Le président: Mais vous dites que c'est là un facteur important.

[Text]

Mr. Worts: I think it is one factor. I could not say how important it is. If you wanted me to rate it, I would have difficulty doing that.

Senator Carney: This is not clear to me. Are you suggesting that there would be a difference between how a Big Three company would view wage rates in Mexico and how a transplant would view it?

The Chairman: No, I was focusing on a Japanese automobile company that might be considering the possibility of a major new investment in North America. My question is this: How important would that company regard the difference in labour costs between Canada on the one hand, and Mexico on the other hand? The answer I have is that it would certainly not be decisive.

Mr. Worts: I think that would be fair to say.

Mr. Clark: Mr. Chairman, I would like to try that from another perspective. The nominal rate is decidedly different. There is no question about that. The issue is more or less for those companies who are already down in Mexico and have been there for many years—50 years or more—what is involved, how deeply have they dug their roots.

I should not be talking about Ford—I will let Mr. Matthews and Mr. Holman do that—but I believe Ford put up housing units for many of their employees at one of their assembly plants down there to stabilize that workforce so that they had decent housing at a decent rate of rent. Those are the kinds of things that you do not hear about very often, but they do add to labour costs somewhat. However, they certainly have the effect of improving the welcome that such companies get in that country and the ability for those companies to train. Believe me, those Mexican nationals are very trainable, very interested in learning, and very capable of accepting learning and turning it into productivity.

On the one hand they are very competitive; on another level, we have some advantages also. We think that they are going to more than conflict, that hopefully they will complement one another and allow rationalization amongst the companies that are already down there.

If the decree, which is so complex and so difficult, is so likely to offset any advantage that you might think about being there in terms of labour rates only, you may not make that decision for a variety of other purposes, as Mr. Worts suggested. So labour rate is very interesting, but it is only one of many.

The Chairman: Senator Stollery.

Senator Stollery: Mr. Chairman, this is a subject of profound importance for Canada. I have two very brief questions.

[Traduction]

M. Worts: C'est l'un des facteurs à considérer. Je ne pourrais pas vous dire à quel point il est important. Il me serait difficile d'évaluer son importance.

Le sénateur Carney: Je ne comprends pas très bien. Voulez-vous dire que les Trois Grands de l'automobile et les sociétés transplantées ne considéreraient pas les salaires au Mexique dans la même optique?

Le président: Non, je parlais d'un fabricant d'automobiles japonais qui pourrait envisager de faire de nouveaux investissements importants en Amérique du Nord. Ma question est celle-ci: Quelle importance ce fabricant attacherait-il à la différence dans le coût de la main-d'oeuvre au Canada, d'une part, et au Mexique, d'autre part? Vous m'avez répondu que ce ne serait pas un facteur décisif.

M. Worts: C'est ce qu'on peut dire, en effet.

M. Clark: Monsieur le président, je voudrais essayer de poser l'équation différemment. Les taux de rémunération sont certainement très différents. Cela ne fait aucun doute. Dans le cas des compagnies qui sont déjà implantées au Mexique depuis des années, parfois 50 ans ou plus, il s'agit de voir à quel point elles y ont pris racine.

Je ne devrais pas parler de Ford—je laisserai M. Matthews et M. Holman s'en charger—mais je crois que Ford est en train de construire des logements pour un bon nombre des employés d'une de ses chaînes de montage du Mexique pour stabiliser sa main-d'oeuvre de façon à ce qu'elle soit logée décemment en payant un loyer raisonnable. C'est le genre de choses dont on n'entend pas souvent parler, mais qui augmentent les frais de main-d'oeuvre. Ces mesures permettent certainement à ces compagnies de recevoir un meilleur accueil et de mieux former leurs employés. Croyez-moi, les Mexicains sont très capables de recevoir une formation, ils sont très désireux d'apprendre et parfaitement en mesure de se servir de leurs nouvelles connaissances pour accroître leur productivité.

Par conséquent, ils sont très compétitifs, mais nous avons également certains avantages sur un autre plan. Nous croyons qu'au lieu de se concurrencer, nos pays se compléteront et que les compagnies déjà sur place pourront procéder à cette rationalisation.

Si le décret, qui est très complexe, compromet les avantages que pourrait vous apporter le simple écart dans les taux de rémunération, vous hésitez sans doute à vous implanter au Mexique pour diverses autres raisons, comme l'a suggéré M. Worts. Par conséquent, le taux de rémunération est très intéressant, mais ce n'est qu'un facteur parmi bien d'autres.

Le président: Sénateur Stollery.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, c'est là un sujet extrêmement important pour le Canada. J'ai deux brèves questions à poser.

[Text]

Senator Carney brought up the issue of dispute settling. It was already confusing when we dealt with the dispute-settling mechanism in the FTA. It seems to me that the rules of origin and a dispute-settling mechanism go together. I mean, you have to have something to resolve a dispute. I have not really understood that. Do they have an independent judiciary in Mexico?

Mr. Clark: For trade matters?

Senator Stollery: For anything.

Mr. Clark: Yes, I believe so, as far as the system is concerned, but I have no idea myself.

Senator Stollery: I have heard that was not the case. If there was not an independent judiciary, what effect would this have on the dispute-settling mechanism? Would this tie you up to some degree?

Mr. Clark: That has not arisen as an issue that I am aware of.

Senator Stollery: I will bring it up, then. Maybe it will be brought up by the Mexicans a little later on.

Mr. Clark: I know their Constitution is a very different Constitution. I have talked to some of the Mexican national lawyers down there, and some of the things that I hear are not understandable from our perspective.

Senator Stollery: But you are going into a very complex agreement.

Mr. Clark: That is right. Hopefully the intent is, at least, to get a separate adjudication process and refrain from having to use the courts, whatever the makeup of the court system in Mexico. Does that answer your question, sir?

Senator Stollery: If the Mexican judiciary is very politicized, and it may not be—

Mr. Clark: And it is.

Senator Stollery: But you suggest that it is. How politicized may the dispute-settling mechanism be? I ask this because one of the characteristics of the FTA—and I sat through most of our hearings on it—was that we kind of understood each other. Not only were we talking the same language, we knew what we were talking about.

I don't know that much about Mexico. The total figures here must add up to \$1 trillion of Canadian industry. I am from Toronto and southern Ontario, so this concerns me. There may not be an answer, but if the judiciary is politicized and, then, if the Mexican representative on the dispute-settling panel is very politicized—more politicized and more arcane may be the word—than we are used to, could this have an effect on your business?

[Traduction]

Le sénateur Carney a soulevé la question du règlement des différends. Le mécanisme prévu à cet égard dans l'ALÉ était déjà très complexe. J'ai l'impression que les règles d'origine et le mécanisme de règlement des différends vont de pair. Je veux dire par là qu'il faut avoir un moyen de régler les différends. Je n'ai pas vraiment compris cet aspect. La magistrature est-elle indépendante au Mexique?

M. Clark: Pour les questions commerciales?

Le sénateur Stollery: En général.

M. Clark: Oui, je le crois, pour ce qui est du système, mais je ne sais pas vraiment ce qu'il en est.

Le sénateur Stollery: J'ai entendu dire que ce n'était pas le cas. S'il n'y a pas de magistrature indépendante, quelles conséquences cela peut-il avoir sur le mécanisme de règlement des différends? Cela ne va-t-il pas vous limiter dans une certaine mesure?

M. Clark: À ma connaissance, la question n'a pas été soulevée.

Le sénateur Stollery: Je vais donc la soulever. Les Mexicains la soulèveront peut-être un peu plus tard.

M. Clark: Je sais que leur Constitution est très différente de la nôtre. J'ai discuté avec certains avocats du Mexique et il y a certaines choses que nous n'arrivons pas à comprendre dans notre perspective.

Le sénateur Stollery: Mais vous vous apprêtez à conclure un accord très complexe.

M. Clark: C'est exact. Nous espérons obtenir un processus d'arbitrage distinct, ce qui nous dispensera d'avoir à recourir aux tribunaux, peu importe la composition du système judiciaire au Mexique. Cela répond-il à votre question?

Le sénateur Stollery: Si le système judiciaire du Mexique est très politisé, il n'est peut-être pas... .

M. Clark: Et il l'est.

Le sénateur Stollery: Vous dites qu'il l'est. Dans quelle mesure le mécanisme de règlement des différends pourrait-il être politisé? Je pose la question, car l'une des caractéristiques de l'ALÉ—et j'ai assisté à la plupart de nos audiences à ce sujet—était que nous nous comprenions à peu près mutuellement. Non seulement nous parlions la même langue, mais nous savions de quoi nous parlions.

Je ne sais pas grand-chose au sujet du Mexique. Les chiffres totaux que l'on a ici doivent ajouter un billion de dollars à l'industrie canadienne. Comme je suis originaire de Toronto et du sud de l'Ontario, cela me préoccupe. Il n'y a peut-être pas de solution, mais si le système judiciaire est politisé, si le représentant du Mexique à la commission d'arbitrage est très politisé et peut-être, devrais-je dire, plus chicanier que nous, cela pourrait-il avoir des répercussions sur votre secteur?

[Text]

Mr. Clark: Yes, I suspect it could.

The Chairman: I think I should tell the witnesses that, despite Senator Stollery's false humility and his insistence that he is from Toronto, the truth of the matter is that he is really from Colombia and he understands the culture of certain parts of South America very well.

Ms. Darkes: One of the roles for the dispute-settlement mechanism is that each country nominates people to participate on the dispute-settlement panels who are knowledgeable in the area. They either have legal training, trade training or are knowledgeable about an industry and they adjudicate on specific provisions of the trade agreement.

Our view is that these types of dispute-settlement mechanisms are valuable indeed, and they are very valuable to Canada. I believe that under the current dispute-settlement mechanism the panel will meet and it will not unduly defer to either Canada's particular viewpoint on an issue or the U.S. administration's viewpoint on an issue, that they will truly meet as independent participants to determine, on the basis of the language of the trade agreement—

Senator Stollery: So they are not terribly politicized; they deal with the issue?

Ms. Darkes: That is our understanding of it. Frankly, I think Canada has done very well in the FTA.

Senator Stollery: Let us look at it with NAFTA. That is the element that I am curious about.

Ms. Darkes: I would hope that the same principles would prevail.

Mr. Clark: Mr. Chairman, the *Wall Street Journal* of April 3, to underscore what Senator Stollery is saying, says:

A modest four-story building on Campechy Street, near the downtown area of this city (Mexico City) has been locked for months with a heavy chain and padlock. The building is festooned with a crude red-and-black banner, and it boasts handwritten signs proclaiming that the edifice has been "expropriated". A small assault group organized by a leftist political party, the Cardenista Front of National Reconstruction, has forcibly broken into this building—as well as others in the area—and has occupied it.

The owners, whose only sin was to take legal measures to convert their building into a condominium, have filed a formal complaint against the occupying group for breaking and entering. But although Mexico City's legal authorities have acknowledged that the law is unequivocally in favour of the owners, they have also indicated

[Traduction]

M. Clark: Je suppose que oui.

Le président: Je devrais dire aux témoins que, malgré sa fausse humilité puisqu'il insiste pour dire qu'il vient de Toronto, en réalité, le sénateur Stollery est originaire de Colombie et qu'il comprend très bien la culture de certains pays d'Amérique du Sud.

M^{me} Darkes: Chaque pays nomme à ses commissions de règlement des différends des personnes qui connaissent bien le domaine. Elles possèdent une formation juridique ou commerciale ou elles connaissent bien un secteur et, en fait, elles rendent une décision sur certaines dispositions de l'accord commercial.

À notre avis, ce genre de procédure d'arbitrage est très utile et il est très précieux pour le Canada. Je crois que, selon la procédure actuelle, la commission se réunit et qu'elle détermine, en toute objectivité, sans accorder indûment la préférence au point de vue du Canada ou celui des États-Unis, mais en fonction des termes de l'accord. . .

Le sénateur Stollery: Ses membres ne sont donc pas très politisés. Ils examinent le problème?

M^{me} Darkes: C'est ainsi que nous voyons les choses. À mon avis, le Canada n'a vraiment pas eu à se plaindre dans le cadre de l'ALÉ.

Le sénateur Stollery: Voyons ce qu'il en est pour l'ALÉNA. C'est ce que je voudrais savoir.

M^{me} Darkes: J'espère que les mêmes principes s'appliqueront.

M. Clark: Monsieur le président, pour souligner ce que dit le sénateur Stollery, voici ce qu'on peut lire dans le *Wall Street Journal*, du 3 avril:

Un modeste bâtiment de quatre étages de la rue Campechy, près du centre-ville (de Mexico) est fermé depuis des mois au moyen d'une grosse chaîne et d'un cadenas. L'immeuble est ceint d'une grossière banderole rouge et noire où l'on a écrit, à la main, que l'édifice a été «exproprié». Un petit groupe d'assaut organisé par un parti politique de gauche, le front Cardenista pour la reconstruction nationale, s'est introduit de force dans cet édifice et dans d'autres immeubles du secteur et les a occupés.

Les propriétaires, dont le seul tort a été de prendre des dispositions légales pour transformer leur immeuble en condominium, ont porté plainte pour introduction par effraction contre le groupe d'occupation. Les autorités de Mexico ont reconnu que la loi donnait sans aucun doute raison aux propriétaires, mais elles ont dit également

[Text]

that they need "authorization" from the city's political bosses before they can enforce the law. And this authorization hasn't been forthcoming yet.

There are practical—or political—reasons for everything in Mexico, of course. This is particularly true regarding the expropriated property on Campechy Street. The Cardenista Front, formerly the Socialist Workers Party, supported leftist candidate Cuauhtemoc Cardenas in the 1988 presidential election. But lately it has agreed to back the ruling Institutional Revolutionary Party, the PRI, in a series of crucial congressional votes. This would explain why Mexico City Mayor Manuel Camacho Solis, who is said to have presidential aspirations, appears to be unwilling to have the law enforced in a case that would put him at odds with a party laboriously seduced by the Mexican establishment.

I do not think we would survive very well under that type of regime, God forbid we should get into it.

The Chairman: Mr. Carter, I believe you want to contribute to this discussion.

Mr. Carter: Just on Senator Stollery's point about the judiciary, I would like to remind you that it is the Mexican government ranks and bureaucracy who effectively determine trade policy and intervene, and intervene with a clear-headed and very good understanding of international law and points of order. Most of them have been trained at the Chicago School of Economics and are top grade. In our sector, we are quite envious of their knowledge on many issues, not the least of which is auto pact and rule of origin and other things.

So I would like to go on record as stating that we have a lot of confidence in the parts sector and the depth of knowledge within their government. They have the resources within their government to be good corporate citizens. We will, as one of the three countries entering into the agreement, expect and demand that they live up to the intent of the agreement, and I think they will. History will prove them well in this regard.

The Chairman: Senator Kinsella.

Senator Kinsella: I am glad the witness has provided that particular testimony because it has been my experience in international decorum that Mexico has a number of very distinguished international jurists who serve on various committees and commissions, special rapporteurs of the various agencies of the U.N. family of agencies. I would not want the discussions going on here in the last few moments to indicate that this committee or the Senate of Canada is making any kind of judgment as to the integrity of the core of very high calibre jurists in the Mexican community, notwithstanding the comments that have been made. There are difficulties in every legal system, including our own.

[Traduction]

qu'elles avaient besoin de l'«autorisation» des patrons politiques de la ville pour pouvoir la faire appliquer.

Cette autorisation n'a pas encore été donnée. Au Mexique, tout se justifie évidemment par des raisons pratiques ou politiques. C'est surtout vrai en ce qui concerne l'immeuble exproprié de la rue Campechy. Le Front Cardenista, anciennement le Parti des travailleurs socialistes, a appuyé le candidat de gauche, Cuauhtemoc Cardenas lors des élections présidentielles de 1988, mais il a accepté dernièrement de soutenir le PRI lors d'une série de votes décisifs au Congrès. Cela expliquerait pourquoi le maire de Mexico, M. Manuel Camacho Solis, qui aspire à la présidence, dit-on, semble peu désireux de faire appliquer la loi de crainte de se mettre à dos un parti que l'Établissement mexicain a eu beaucoup de mal à séduire.

Je ne pense pas que nous pourrions très bien survivre sous ce genre de régime, si nous nous établissions là-bas.

Le président: Monsieur Carter, je crois que vous voulez participer à la discussion.

M. Carter: À propos de ce que vient de dire le sénateur Stollery au sujet du pouvoir judiciaire, je vous rappelle que c'est la bureaucratie du gouvernement mexicain qui établit la politique commerciale et qui intervient en appliquant parfaitement les règles du droit international. La plupart de ces bureaucrates ont fait leurs études à la *Chicago School of Economics* et sont de très haut calibre. Dans notre secteur, nous envions leurs connaissances dans de nombreux domaines et notamment en ce qui concerne le Pacte de l'automobile, les règles d'origine et les autres questions.

Par conséquent, je tiens à dire que nous avons toute confiance dans le secteur des pièces d'automobiles et les compétences du gouvernement mexicain. Celui-ci possède les ressources voulues pour honorer ses engagements. En tant que l'un des trois pays signataires de l'Accord, nous exigerons qu'il respecte ses modalités et je pense qu'il le fera. L'avenir me donnera raison.

Le président: Sénateur Kinsella.

Le sénateur Kinsella: Je me réjouis de l'entendre car j'ai constaté, au niveau international, que le Mexique possède un certain nombre d'éminents juristes qui font partie de divers comités et commissions ou qui sont les rapporteurs d'organismes des Nations Unies. Je ne voudrais pas que les propos que nous avons tenus ici tout à l'heure laisse croire que notre comité ou le Sénat canadien doutent de l'intégrité des juristes de très haut calibre de la communauté mexicaine. Tout système juridique, y compris le nôtre, pose des problèmes.

[Text]

I should like to ask one question on a totally different topic. I was pleased to read in the paper that was circulated, Mr. Carter, at page 5, a very interesting statement you make: You are not blaming all of your industry's ills on trade policies. You maintain that job erosion can be stopped by three specific means: Working smarter, better technology, and with a fair trading policy. On the next page, in summing up your position, you say that Canada needs, and you emphasize, a commitment to human capital and R&D. I share that view as an educator.

You draw to our attention one example of something you are doing. Would you take a few brief moments to give us more specificity about that particular project and what is happening industry-wide? It seems to me that you have recognized that we have to be smarter and we have to be good and we have to be first class. As an educator who worked with young students in this country, I know that they are there, but we are not pushing for first class.

What other first-class types of training programs—apprenticeship or other models of training—do we have to be off on the mark on? Whether or not it is NAFTA, there will be some other arena in which we have to be good at. We have to operate in it, and to operate in it we have to be good.

Mr. Carter: I would like to respond first by saying that Mexico, I think, deserves kudos on the educational front. This may sound like an off-the-wall statement to you unless you have been to visit the Hermosilla assembly plant or many of the world-class operations in Mexico. They operate, in many cases, with a grade 10 level of education. Yet, in terms of how quickly they can learn technology and improve upon it under almost Flintstone conditions is truly amazing to see.

There is a work ethic among the work force that we saw time and time again, whenever we went into plants in Mexico, that ought to be an inspiration to any part of Canada—our high school students all the way up through our engineering schools. So we have something to learn from Mexico in that regard, the will and the need to be the best possible in the field and make the best of their opportunity.

We have tried to initiate with the CAW a joint apprenticeship training program at the plant level, and that is at the existing work force as it is employed because of the multi-skilling and the changed and synchronous manufacturing. Some of you have been referring very discretely to Lester Thurow's book, *Head to Head*. I am sure you are well read on this topic, so technology is the cutting edge of our competitiveness.

[Traduction]

Je voudrais poser une question sur un sujet totalement différent. J'ai lu avec plaisir dans le document que vous avez distribué, monsieur Carter, à la page 5, une déclaration très intéressante: vous n'attribuez aucunement les difficultés de votre secteur aux politiques commerciales. Vous maintenez qu'il est possible de freiner l'érosion de l'emploi grâce à trois moyens: en travaillant plus intelligemment, en adoptant une meilleure technologie et en instaurant une politique commerciale équitable. À la page suivante, vous résumez votre position en disant que le Canada a besoin, et vous insistez sur ce point, d'investir dans le capital humain et la R&D. En tant qu'éducateur, je partage cette opinion.

Vous attirez notre attention sur un exemple de ce que vous faites. Pourriez-vous nous fournir plus de précisions au sujet de ce projet et de ce qui se passe à l'échelle de votre industrie? Vous reconnaissez, je crois, que nous devons être plus compétents, exceller et être les meilleurs. En tant qu'éducateur qui a travaillé avec des jeunes Canadiens, je sais que les compétences sont là, mais que nous n'essayons pas vraiment d'être les meilleurs.

Quels autres programmes de formation, d'apprentissage ou autre, de haut calibre, nous faut-il pour dépasser nos concurrents? Que l'ALÉNA soit instauré ou non, il y a d'autres domaines dans lesquels nous devons être bons. Nous devons y opérer, et pour cela il faut que nous y excellions.

M. Carter: Je voudrais répondre à cela en disant que le Mexique mérite un coup de chapeau sur le plan éducatif. Cela peut vous sembler un peu bizarre à moins que vous n'ayez visité l'usine de montage Hermosillo ou un grand nombre d'usines mexicaines de calibre international. Dans bien des cas, les ouvriers n'ont qu'une dixième année de scolarité. Pourtant, la rapidité avec laquelle ils se familiarisent avec la technologie et arrivent à tirer parti dans des conditions qui s'apparentent presque à celles de l'âge de pierre, est tout à fait sidérante.

Chaque fois que nous avons visité des usines mexicaines, nous avons constaté, chez les employés, un professionnalisme qui devrait servir d'exemple à tous les jeunes Canadiens, de nos écoles secondaires jusqu'à nos écoles d'ingénieur. Le Mexique a donc quelque chose à nous apprendre sur ce plan, soit la volonté et la nécessité d'être les meilleurs possible dans un domaine et de profiter au maximum des possibilités.

Nous avons essayé de mettre sur pied, avec les TUA, un programme d'apprentissage, au niveau de l'usine, pour les employés qui y travaillent actuellement étant donné la multitude des compétences requises et l'évolution des procédés de fabrication. Certains d'entre vous ont discrètement fait allusion au livre de Lester Thurow intitulé *Head to Head*. Vous avez certainement beaucoup lu sur le sujet et vous savez que notre compétitivité repose sur la technologie.

[Text]

Also, at the APMA and in the industry in general, we have to increase the number of positions in automotive engineering and increase the interest among young people to be involved in science, technology, engineering and in making things, rather than in being lawyers and doctors and service industry individuals.

This will obviously come out in the prosperity agenda that Minister Wilson is working on. Norman Clark is also steering up the auto industry inputs that we wish to give to Minister Wilson. I would like to turn to Norm because he can give you some specific examples of total industry cooperation where we wish to improve our R&D area.

Mr. Clark: Mr. Chairman, the prosperity initiative report, in which there are going to be 16 sectoral elements of total Canadian entity which the National Steering Committee is going to take a look at over the summer and give us a final report on in the fall, is nearing completion. That is certainly one of the main areas that we will be dealing with essentially with Mr. Wilson at the end of this month. It is his group under which we are developing this report.

One of the main messages that we will be taking to Mr. Wilson is that industry has for far too long not been involved in the education process. We have been managing quite nicely to get people from elsewhere, perhaps, who have the skills that we need within the plants. There is a great deal of training going on, however, amongst all of the MVMA member companies. There is no question about that. I think the recognition is there in our industry across the board of the need for those kinds of things. Many initiatives have been set up. They are all ad hoc. If we could organize on a systematic basis, we could do some things that would really help our industry in the future.

If I could diverge for a second, Mr. Matthews would you care to talk about the Cosworth project in Windsor, just as an example of the kind of things that are going on?

Mr. Matthews: Mr. Chairman, Mr. Clark has just referred to the new process in aluminum casting in which we have already made two major investments in the Windsor area. Hopefully, depending on the success of the process, we will continue to invest. It is clearly a world-class process at the cutting edge in terms of aluminum casting technology.

The Chairman: Senator Grafstein.

Senator Grafstein: Mr. Clark said something that I wanted to clarify, and I have a brief question in response to one of the senator's comments about the auto pact being an aspect of free

[Traduction]

D'autre part, notre association et l'industrie automobile en général, doivent augmenter le nombre de postes dans le domaine de l'ingénierie automobile et inciter davantage de jeunes à s'orienter vers les sciences, la technologie, l'ingénierie et la fabrication au lieu de devenir des avocats, des médecins et des employés du secteur des services.

C'est ce qui ressortira certainement de l'initiative pour la prospérité à laquelle travaille actuellement le ministre, M. Wilson. Norman Clark est également en train de recueillir au sein de l'industrie automobile les suggestions que nous voulons formuler au ministre. Je vais passer la parole à Norm, car il pourra vous citer des exemples précis de la coopération de notre industrie dont le but est d'améliorer la R&D.

M. Clark: Monsieur le président, le rapport sur l'initiative de prospérité qui englobe 16 secteurs de l'industrie canadienne sur lesquels le Comité directeur national va se pencher cet été, pour nous présenter son rapport final à l'automne, est sur le point d'être achevé. Il s'agit certainement de l'une des principales questions que nous allons examiner, surtout avec M. Wilson, à la fin du mois. C'est sous la direction de son groupe que nous élaborons ce rapport.

L'un des principaux messages que nous porterons à M. Wilson est que l'industrie est restée trop longtemps à l'écart du système d'éducation. C'est peut-être parce que nous avons assez bien réussi à obtenir des spécialistes d'autres pays qui possédaient les compétences dont nous avons besoin dans nos usines. Néanmoins, toutes les compagnies membres de la Société des fabricants de véhicules à moteur contribuent dans une large mesure à la formation de leurs employés. Cela ne fait aucun doute. Nous reconnaissons la nécessité de ce genre de choses. De nombreuses initiatives ont été mises sur pied. Elles sont toutes prises selon les besoins. Si nous pouvions organiser ces activités de façon systématique, nous serions certainement en mesure de faire des choses qui aideront vraiment notre industrie à l'avenir.

Monsieur Matthews, pourriez-vous parler du projet Cosworth de Windsor à titre d'exemple de ce qui se passe actuellement?

M. Matthews: Monsieur le président, M. Clark vient de faire allusion au nouveau procédé de moulage de l'aluminium dans lequel nous avons déjà fait deux investissements importants dans la région de Windsor. Selon le succès de ce procédé, nous continuerons à investir. Il s'agit certainement d'une technologie de pointe dans le domaine du moulage de l'aluminium.

Le président: Sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: M. Clark a dit une chose sur laquelle je voudrais un éclaircissement et j'ai aussi une brève question à poser à la suite des observations du sénateur qui a

[Text]

trade. I always assumed that the definition of trade was managed trade. What we are talking about here is managed trade on a sectoral basis?

Mr. Clark: No question. It is a conditional free trade arrangement.

Senator Grafstein: It is managed trade in the generic terms as opposed to free trade.

The Chairman: It is rationed.

Senator Grafstein: Rationed trade. Mr. Clark, you made a comment which I found interesting, and maybe you could just spend a minute or two fleshing it out. If I quote you out of context, please correct me. You said that those who benefit from NAFTA must make contributions. What did you mean by that? Was I quoting you correctly?

Mr. Clark: I think I said that those who benefit from NAFTA should be willing to invest in significant terms within the NAFTA free trade agreement area.

Senator Grafstein: What precisely did you mean by that?

Mr. Clark: The advantages that should accrue under a free trade deal should first accrue to those who are most significantly involved in that area. There are several aspects of that. One of them is that the companies who have been in Mexico or in Canada or in the United States for a long, long period of time have gotten there and built up what they have in the way of assets under whatever conditions they developed.

In Canada we really dragged plants over from the United States in the early part of this century over a tremendously high tariff barrier. The Mexicans are the same way. They have plants down there which are, to some degree, the way we were before the auto pact—very small units, although the assembly plants are large and they are getting larger by the minute. But they had for many, many years smaller plants, very low production, and very high cost production. We got out from under that through the auto pact. Of course, that is what Mexico has been wanting to do now.

Those companies that are down there, including Nissan and Volkswagen and the Big Three, have spent an inordinately large amount per unit of production in order to get the facility. That is the kind of thing, first of all, that I think you may be getting at, and I think Mexico is saying this too. We believe strongly that those that came in under extremely expensive conditions have to have some period of time in which to organize themselves into something more efficient.

Then the rest of the question is that you have to measure, I believe, the contribution to an economy of an industry or an

[Traduction]

décrit le Pacte de l'automobile comme une forme de libre-échange. J'ai toujours pensé qu'il s'agissait en fait d'échanges gérés. Il est bien question ici d'échanges gérés sur une base sectorielle?

M. Clark: Sans aucun doute. Il s'agit d'un accord de libre-échange conditionnel.

Le sénateur Grafstein: En termes génériques, il s'agit d'échanges gérés plutôt que d'un libre-échange.

Le président: Des échanges rationnés.

Le sénateur Grafstein: Des échanges rationnés. Monsieur Clark, vous avez fait une observation intéressante que vous pourriez peut-être approfondir. Si je vous cite hors contexte, veuillez me le dire. Vous avez déclaré que ceux qui bénéficieraient de l'ALÉNA devraient payer leur juste part. Que vouliez-vous dire par là? Ai-je bien cité vos paroles?

M. Clark: Je crois avoir dit que ceux qui devraient bénéficier de l'ALÉNA sont les fabricants prêts à faire des investissements importants dans la zone de libre-échange de l'ALÉNA.

Le sénateur Grafstein: Que vouliez-vous dire exactement?

M. Clark: Un accord de libre-échange devrait être surtout avantageux pour ceux qui ont investi le plus dans ce secteur. Il y a plusieurs raisons à cela. L'une d'elles est que les compagnies qui sont implantées au Mexique, au Canada ou aux États-Unis depuis très longtemps ont réussi à s'établir dans des conditions parfois difficiles.

Au Canada, nous avons réussi à faire venir des usines des États-Unis au début du siècle malgré des barrières douanières énormes. C'est la même chose au Mexique. Certaines usines mexicaines s'apparentent, dans une certaine mesure, à celles que nous avions avant le Pacte de l'automobile. Il s'agit de très petits établissements, même si les usines de montage sont importantes et ne cessent de grossir. Mais pendant de nombreuses années, ils ont eu de toutes petites usines, une production très faible et des prix de revient très élevés. Nous avons surmonté ce genre de problèmes grâce au Pacte de l'automobile. Bien entendu, c'est ce que le Mexique veut faire lui aussi.

Les compagnies qui sont là-bas, comme Nissan, Volkswagen et les Trois Grands, ont dû dépenser des montants considérables par unité de production pour implanter leurs usines. Voilà le genre d'arguments que vous entendrez et je crois que le Mexique dit la même chose. Nous sommes convaincus que ceux qui se sont établis là-bas dans des conditions extrêmement coûteuses ont besoin d'une période de répit pour s'organiser de façon plus rentable.

Ensuite, vous devez mesurer la contribution qu'une industrie, un secteur ou une compagnie apporte à une économie, sur

[Text]

industry sector or a company in value-added terms. In those terms, we are saying that the people who provide the value added are the ones who should gain from the ability to trade duty free across a border.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, I have a comment back. That idea or notion wars with the notion that the government made as sort of an apostolate of the FTA, which was lots of benefits but no adjustment. This sort of goes against that. You are saying, in effect, some sort of adjustment for those that—

Mr. Clark: Under the free trade agreement, though, we are not duty free into Canada right now. We are not going to get there until 1998, but going the other way it was free. They have much, much more in the way of duty-free entry, either inside or outside the FTA, than we have coming the other way. We were given a transition period in the FTA.

The Chairman: Honourable senators, I must interrupt this most interesting discussion. I know that we are all most appreciative of the assistance we have been given by Mr. Norman Clark, Mr. James Carter, and Mr. David Worts and those on whom they have drawn for expert guidance from time to time.

Honourable senators, there is another item of business I have to bring up on behalf of Senator Balfour. We have a Subcommittee on Security and National Defence. That subcommittee has drawn up a budget. It will be this committee that will transmit the proposed budget of the subcommittee to the Senate itself. The figures, I believe, are now before you. We have with us Honourable Senator Corbin, who is here in the place of Senator Balfour, to deal with your questions. If there are no questions, could we have a motion?

Senator Cogger: I move:

That the Committee concur in the following budget application submitted by the Subcommittee on Security and National Defence for the purpose of its consideration of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces, and that the Chairman or his representative submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval.

The Chairman: Is that motion acceptable to the committee?

Some Honourable Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The meeting adjourned.

[Traduction]

le plan de la valeur ajoutée. Nous estimons donc que ceux qui apportent cette valeur ajoutée devraient pouvoir profiter de la possibilité de vendre leurs produits en franchise de l'autre côté de la frontière.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, je voudrais répondre à cette observation. Ce principe est contraire à celui que le gouvernement fait valoir pour défendre l'ALÉ, à savoir qu'il nous apporterait un tas d'avantages sans qu'il soit nécessaire de procéder à des ajustements. Vous dites le contraire, en quelque sorte. Vous déclarez que certains ajustements pour ceux...

M. Clark: Pour le moment, l'Accord de libre-échange ne nous permet pas de faire entrer les marchandises en franchise au Canada. Nous n'en serons pas là avant 1998, mais dans l'autre sens, il n'y pas de droit de douane. Il est plus facile d'entrer en franchise aux États-Unis, dans le cadre ou en dehors de l'ALÉ, que ce n'est le cas dans l'autre sens. L'ALÉ nous a accordé une période de transition.

Le président: Honorables sénateurs, je dois interrompre cette discussion très intéressante. Nous avons tous beaucoup apprécié les commentaires de M. Norman Clark, M. James Carter, M. David Worts et les personnes à qui ils ont fait appel pour nous répondre.

Honorables sénateurs, je voudrais soulever une autre question à la demande du sénateur Balfour. Nous avons un sous-comité de la sécurité et de la défense nationale. Ce sous-comité a établi un budget. Notre comité va devoir transmettre au Sénat le budget proposé par le sous-comité. Je crois que vous avez les chiffres sous les yeux. Le sénateur Corbin est venu répondre à vos questions à la place du sénateur Balfour. Si vous n'avez pas de question à poser, quelqu'un peut-il proposer la motion?

Le sénateur Cogger: Je propose:

Que le Comité approuve le budget proposé par le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale pour son étude des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir et que le président ou son représentant soumette ce budget au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration afin d'obtenir son approbation.

Le président: Le comité adopte-t-il la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Automotive Parts Manufacturers' Association:

James E. Carter, Vice-President, Policy Development.

From the Motor Vehicle Manufacturers' Association:

Norman A. Clark, President;
Michael J. Walker, Chrysler Canada;
A. E. Matthews, Jr., Vice-President, Finance and Administration, Ford Motor Company of Canada, Ltd;
J.H. Holman, Supervisor, Customs and Trade, Customs and Excise, Ford Motor Company of Canada, Ltd;
V. Maureen Kempston Darkes, Vice-President, Corporate Affairs General Motors of Canada Ltd;
A. P. Willison, Manager, Trade and Market Policy, General Motors of Canada Limited.

From the Japan Automobile Manufacturers Association of Canada:

David P. Worts, General Manager;
H. Ross Robinson, Assistant to the President and Senior Vice-President, Honda Canada Inc.;
John Dumitru, C.A., Senior Manager, Accounting and Information Systems, Honda of Canada Mfg, Inc.

De l'Association des fabricants de pièces de véhicules d'automobile du Canada:

James E. Carter, vice-président, Établissement des politiques.

De la Société des fabricants de véhicules à moteur:

Norman A. Clark, président;
Michael J. Walker, Chrysler Canada;
A. E. Matthews, Jr. vice-président, finances et administration, Société Ford Motor du Canada Ltée.;
J.H. Holman, superviseur, douanes et commerce, Douanes et accise, Société Ford Motor du Canada Ltée.;
V. Maureen Kempston Darkes, vice-présidente, Affaires générales, Société General Motors du Canada Ltée.
A. P. Willison, directeur, Politique du commerce et du marché, Société General Motors du Canada Ltée.

De l'Association des manufacturiers d'automobiles japonaises:

David P. Worts, directeur général
H. Ross Robinson, adjoint du président et Premier vice-président, Honda Canada Inc.;
John Dumitru, C.A. Cadre supérieur, Systèmes de comptabilité et d'information, Société Honda du Canada Inc.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Tuesday, May 12, 1992

Issue No. 11

Seventh Proceedings on:

The examination of negotiations
for a North American
free trade agreement
among Canada, the United States
and Mexico and any other
related trade developments

INCLUDING:

Fifth Report of the Committee

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mardi 12 mai 1992

Fascicule n° 11

Septième fascicule concernant:

L'examen des négociations
en vue d'un accord
de libre-échange
entre le Canada, les États-Unis
et le Mexique et tout autre
aspect commercial connexe

Y COMPRIS:

Cinquième Rapport du Comité

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	MacEachen
Balfour	Marshall
Bolduc	Meighen
Bosa	*Murray, P.C.
Cogger	(or Lynch-Staunton)
Cools	Ottenheimer
Corbin	Phillips
Doody	Robichaud
*Frith (or Molgat)	Roblin, C.P.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Atkins	MacEachen
Balfour	Marshall
Bolduc	Meighen
Bosa	*Murray, c.p.
Cogger	(ou Lynch-Staunton)
Cools	Ottenheimer
Corbin	Phillips
Doody	Robichaud
*Frith (ou Molgat)	Roblin, c.p.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 21, 1991:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was—
Adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart, propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 12, 1992
(13)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:40 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Bosa, Kelleher, MacEachen, Ottenheimer, Robichaud, Stewart and Stollery. (8)

Other Senators present: The Honourable Senators Carney and Grafstein. (2)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director, Susan Olsen and Tony Halliday, Researchers.

Also in attendance: Patrick Savoie, Clerk of the Subcommittee on Security and National Defence and the Official Reporters of the Senate.

Witness:

From the Centre for Trade Policy and Law:

Bill Miner, Senior Research Associate.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Mr. Miner made a statement and answered questions.

The Chairman presented the supplementary budget for the Subcommittee on Security and National Defence.

The Honourable Senator MacEachen moved—That the matter be postponed until next meeting and that the Chairman of the Subcommittee on Security and National Defence be invited to explain the supplementary budget to the Committee's members.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 6:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 12 MAI 1992
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 16 h 40 aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Bosa, Kelleher, MacEachen, Ottenheimer, Robichaud, Stewart et Stollery. (8)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Carney et Grafstein. (2)

Présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur, Susan Olsen et Tony Halliday, attachés de recherche.

Aussi présents: Patrick Savoie, greffier du Sous-comité sur la sécurité et la défense nationale et les sténographes officiels du Sénat.

Témoïn:

Du Centre de politique d'échange et du droit:

Bill Miner, principal associé de recherche.

Le Comité, conformément à l'Ordre de renvoi du jeudi 21 novembre 1991, étudie les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

M. Miner fait une déclaration et répond aux questions.

Le président présente le budget supplémentaire du Sous-comité sur la sécurité et la défense nationale.

L'honorable sénateur MacEachen propose,—Que la question soit différée jusqu'à la prochaine réunion et que le président du Sous-comité sur la sécurité et la défense nationale soit invité à expliquer le budget supplémentaire aux membres du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, May 7, 1992

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, February 18, 1992, to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of such study.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président

JOHN B. STEWART

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

LE JEUDI 7 mai 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le mardi 18 février 1992, à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son enquête.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 12, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:30 p.m. to consider its order of reference on the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable Senators, this afternoon we will be discussing the question of agriculture in relation to the proposed North American Free Trade Agreement. We are fortunate today to have with us a highly qualified witness in that field, Mr. William Miner. Mr. Miner will be speaking in his capacity as senior research associate with the Centre for Trade Policy and Law and is director of the newly-organized International Policy Council on Agriculture and Trade.

Mr. Miner brings with him a wealth of experience in the agriculture sector. He was an assistant deputy minister at Agriculture Canada; he was coordinator of the Federal Advisory Group on Grains; he was at one time chairman of the International Grains Institute; and he headed the Canadian delegation to the United Nations Wheat Conference in Geneva in 1978-79. In my opinion, Mr. Miner will have some very useful information to convey to this committee this afternoon.

Mr. Miner, I assume that you have opening remarks. When you have concluded those remarks, I am sure that some of my colleagues will have questions. So, would you proceed, please?

Mr. William Miner, Senior Research Associate, Centre for Trade Policy and Law: Thank you, Mr. Chairman. Good afternoon, senators. I am pleased to assist the committee in its examination of the NAFTA negotiations and, as your chairman has indicated, in the area of agriculture. I believe it is important when negotiating trading arrangements, whether it be the potential NAFTA agreement or other agreements, to place these negotiations in the context of the broader developments that are affecting agriculture globally and within the sector, because these, of course, have implications for a continental agreement as they do for multilateral arrangements. I would like to take just a few minutes to summarize some of these general influences, and then to focus more specifically on the NAFTA.

In terms of the changes that I am talking about, I do benefit from my membership in the International Policy Council on Agriculture and Trade that the chairman referred to in his

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 12 mai 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour étudier la question qui lui a été renvoyée, soit les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons étudier cet après-midi la question de l'agriculture dans le contexte de l'accord proposé de libre-échange nord-américain. Nous avons la chance d'avoir avec nous aujourd'hui un témoin des plus compétents de ce secteur, Monsieur William Miner. Monsieur Miner présentera son témoignage en sa qualité de principal associé de recherche au Centre de politique d'échange et du droit et de directeur du nouveau conseil international des politiques agricoles et commerciales.

Monsieur Miner possède un bagage d'expérience considérable dans le secteur agricole. Il a rempli les fonctions de sous-ministre adjoint au ministère de l'Agriculture du Canada, de coordonnateur du groupe consultatif fédéral des céréales, de président de l'institut international des céréales et de chef de la délégation canadienne à la Conférence des Nations Unies sur le blé, tenue à Genève en 1978-1979. Je crois que Monsieur Miner aura des renseignements très utiles à transmettre au comité cet après-midi.

Monsieur Miner, je présume que vous avez une déclaration liminaire. Une fois que vous l'aurez faite, je suis sûr que certains de mes collègues voudront vous poser des questions. Je vous en prie.

Monsieur William Miner, principal associé de recherche, Centre de politique d'échange et du droit: Merci, Monsieur le président. Bon après-midi, sénateurs. Je suis heureux d'aider le comité dans son étude des négociations relatives à l'ALENA et, comme votre président l'a fait remarquer, dans le domaine de l'agriculture. Je crois qu'il est important, au moment de négocier des accords commerciaux—qu'il s'agisse de l'ALENA ou encore d'autres ententes—de situer les négociations dans le contexte des influences plus vastes qui touchent l'agriculture à l'échelle mondiale comme au pays: ces influences peuvent, bien sûr, avoir des conséquences pour une entente continentale comme pour un accord multilatéral. J'aimerais prendre quelques instants pour décrire ces grandes influences brièvement, puis parler plus particulièrement de l'ALENA.

Pour ce qui est des changements dont j'ai parlé, il est vrai que j'ai un point de vue privilégié puisque je fais partie du conseil international des politiques agricoles et commerciales,

[Text]

introductory comments. This group includes approximately thirty people who have experience in policy matters relating to agriculture, most of them at senior levels and most of them still active. Since we meet twice a year and discuss policy matters as they relate to agriculture and trade, I benefit from that contact, although my comments, of course, are my own.

I might say that one of the elements that are influencing policies these days is the emergence of integrated markets around the world, and in this regard I am referring to the freer flow of goods that is taking place, as well as investment, services, and changes in corporate relationships that are very much affecting what is possible in terms of agricultural policies. There are some very strong catalysts at work, the decline in border restrictions among them, but increased capital flows, deregulation and the very broad flow of information and technology, together with the changes that are occurring in consumer tastes and living patterns, are all impacting very directly on the farm sector and the food processing industry.

Within the sector, the rapid increase in productivity that has occurred over many years is a factor that is also having a significant effect on the nature of the policies that governments are pursuing. There is a tendency to add value to food as it enters the market, and this trend is increasing and is affecting trade flows as well as the sector itself. There is, of course, a high degree of specialization occurring. Products are becoming more and more differentiated, and there is an emphasis on safer food. There is also a desire for more service and, more recently, a growing sensitivity to the environmental impact of production in this sector and trade.

These types of influences are making policy changes inevitable, it seems to me, and indeed many policies that are now in place appear to be no longer meeting some of their objectives; in particular, that of supporting farm incomes. They have also, it seems, begun to contribute seriously to the trade difficulties we encounter and add costs to the sector which must, of course, be faced in the market.

The reforms that are taking place are remarkably widespread in terms of both the agricultural policies themselves and the trade regimes that are related to these internal policies. You will no doubt be aware, going back some years, that there was a fairly thorough analysis done by the OECD of these issues, and a general consensus reached amongst the OECD

[Traduction]

auquel le président a fait allusion dans son introduction. Ce groupe comprend une trentaine de personnes qui connaissent à fond les grandes questions touchant l'agriculture pour avoir occupé, dans la plupart des cas, un poste de haut rang. D'ailleurs, la plupart demeurent en place aujourd'hui. Comme nous nous rencontrons deux fois par année pour discuter des grandes questions qui touchent l'agriculture et les échanges commerciaux, j'ai un point de vue privilégié, même si je demeure, bien sûr, le seul responsable des propos que je tiens.

Je dirais que l'un des éléments qui influencent les politiques de nos jours est l'apparition de marchés intégrés partout au monde. Je parle du fait qu'il y ait une circulation plus libre des biens, des investissements, des services et de l'évolution des relations d'entreprise qui influent énormément sur le domaine du possible en ce qui touche les politiques agricoles. Il y a des catalyseurs très puissants qui exercent leur action, y compris la suppression de mesures de restriction aux frontières, mais la circulation accrue de capitaux, la déréglementation et la circulation très marquée de l'information et de la technologie, combinées aux changements qui touchent les goûts du consommateur et ses habitudes de vie—tout cela a une incidence très directe sur le secteur agricole et l'industrie alimentaire.

Dans le secteur, l'accroissement rapide de la productivité qui s'enregistre depuis un grand nombre d'années est aussi un facteur qui influe considérablement sur la nature des politiques gouvernementales. On a tendance à ajouter de la «valeur» aux aliments au moment où ils arrivent sur le marché. Cette tendance est à la hausse, elle agit globalement sur les échanges commerciaux comme sur le secteur lui-même. On assiste, bien sûr, à une spécialisation des plus marquées. La différenciation des produits prend de plus en plus d'importance, l'innocuité des aliments est mise en valeur. De même, on veut davantage de service et, plus récemment, on se préoccupe de plus en plus des conséquences pour l'environnement de la production dans le secteur.

En raison de ces influences, il m'apparaît que les politiques doivent inévitablement changer. De fait, un grand nombre d'entre elles ne semblent plus répondre à leurs objectifs. C'est le cas particulièrement du soutien aux revenus des agriculteurs. Il semble aussi que ces influences commencent à y être pour beaucoup dans les difficultés que nous connaissons sur le plan commercial. De la même façon, elles supposent des coûts plus élevés que le secteur doit, bien sûr, assumer sur le marché.

Il est remarquable de constater à quel point les réformes sont largement répandues—et pour ce qui touche les politiques agricoles elles-mêmes, et pour ce qui touche les régimes commerciaux associés à ces politiques internes. Vous vous souvenez sans doute que l'OCDE a procédé à une analyse assez poussée de ces questions il y a quelques années et

[Text]

countries on the direction of changes that would be desirable in internal policies and trade policies. What the analysis basically indicated was that the adjustments should pay greater attention and rely more on what is actually happening in the market and, in particular, how prices are affecting the sector. It also indicated that increasingly, as these trends impact, the use of quantitative types of mechanisms in respect of policies are less and less capable of achieving the objectives that governments have in mind for them, and the same can be said for direct government intervention.

There is a desire, and this is happening to quite an extent in many countries, to actually "decouple" -- which is the phrase they use -- or disconnect policies from the market; in other words, to let the market operate without influence or distortion from these policies. I suppose the strongest force that appears to be driving policy change is the perceived need to reduce expenditures, which is a common need, it seems, in virtually all of the OECD countries.

Having that sort of background in mind when I, at least, look at an arrangement such as the free trade agreement between Canada and the United States, I see this as a partial response to the type of production and trading environment that the sector is experiencing. It is a useful result in terms of the export-oriented sectors, but indeed the more sensitive import sectors were, by and large, set aside in that negotiation. There were also a number of issues of significance to this sector, particularly subsidies, that were left unresolved although both governments were committed to pursue them.

Looking at the GATT and the draft text that has now been released by the director general, one can also see the same directions of policy change. In some respects it might represent a modest result but, if implemented, it would represent an important improvement in terms of access. It is also a key move in terms of coming to grips with the difficult problem of export subsidies, and I think it is a good blueprint in terms of initial steps in adjusting internal policies. In this regard, of course, if governments can agree to move together, using that type of framework, then the adjustments in policies are much more effective, more efficient and, I suppose, more tolerable from the perspective of the political situation in various countries.

Moving then to the NAFTA, I see this as a rather sensible further step in the same direction, extending the FTA framework to include Mexico. The extent to which the NAFTA negotiations are able to confront the outstanding difficulties in agriculture that have been set aside in the FTA and are being addressed in GATT will depend very much on the outcome of

[Traduction]

que les pays membres se sont entendus sur les orientations générales à adopter en ce qui concerne les politiques internes et commerciales. Essentiellement, l'analyse faisait ressortir la nécessité de se fier davantage à ce qui se passe vraiment sur le marché et, en particulier, à l'incidence des prix sur le secteur. Elle a aussi fait ressortir l'idée que de plus en plus, au fur et à mesure que ces tendances se concrétisent, le recours aux mécanismes de type quantitatif dans les politiques est de moins en moins utile pour atteindre les objectifs que les gouvernements envisagent. On pourrait en dire autant des interventions directes de l'État.

On souhaite, et c'est assez répandu dans un grand nombre de pays, dissocier les politiques du marché. Autrement dit, on veut laisser fonctionner le marché à l'abri de l'influence ou de l'effet « manipulateur » que peuvent avoir ces politiques. Je suppose que la plus grande force à l'origine de la réorientation est la nécessité perçue de réduire les dépenses, besoin courant, semble-t-il, dans pratiquement tous les pays de l'OCDE.

En gardant ce contexte à l'esprit, au moins, si je regarde une entente comme l'accord de libre-échange qui existe entre le Canada et les États-Unis, je vois que cela se fait en partie en raison du type de production et d'échanges commerciaux qui caractérisent le secteur. Le résultat est utile pour les secteurs orientés vers les exportations, mais il est vrai que, de façon générale, les secteurs qui se fient davantage aux importations ont été laissés pour compte dans les négociations. Par ailleurs, il y avait plusieurs autres questions d'importance pour le secteur, particulièrement les subventions, qui n'ont pu être réglées, malgré l'engagement des deux gouvernements à ce chapitre.

À observer le GATT et le texte préliminaire que le directeur général vient de publier, on peut voir que les politiques se réorientent de la même façon. À certains points de vue, cela peut représenter un résultat modeste, mais son application représenterait une amélioration considérable sur le plan de l'accessibilité. C'est aussi une très bonne façon de s'attaquer à une difficulté majeure, soit les subventions à l'exportation, et c'est un bon modèle pour les premiers rajustements des politiques internes. À ce point de vue, bien sûr, si les gouvernements peuvent convenir d'agir ensemble, en recourant à ce type de cadre, le rajustement des politiques est beaucoup plus efficace, plus efficient et, je présume, plus facile à tolérer étant donné la situation politique de divers pays.

Passons donc à l'ALENA. À mes yeux, c'est un autre pas plutôt sensé que nous franchissons dans la même direction en incluant le Mexique dans l'accord canado-américain. Le succès relatif des négociations concernant l'ALENA pour régler les difficultés du secteur agricole—qui ont été mises de côté dans l'accord canado-américain et qui font l'objet du GATT

[Text]

the GATT itself which, as you know, is still under negotiation. In this regard, some of the very important issues for Canadian agriculture, such as the question of acceptable rules relating to the use of subsidies, the application of countervail, the manner in which non-tariff barriers, such as quantitative restrictions or variable levies and so on, are treated at the border, are very dependent on how the GATT emerges. Hence, I think, the outcome of the NAFTA must be looked at almost from two points of view—will it occur with a GATT result in hand or without one?

Finally, I then turn briefly to what I perceive are the Mexican objectives in this trilateral negotiation. They are, in some respects, quite similar to those pursued by Canada in the bilateral agreement as far as agriculture is concerned. However, for Mexico, the agricultural part of the negotiation is much more important than was perceived in the bilateral negotiations. As I am sure you are aware, they are in the midst of significant economic and agricultural policy reforms, and it is extremely important to those reforms and to the future of their economy to secure access to a larger market such as the U.S. and, in particular, to obtain investment and create employment, which is vital to the success of their reform program.

In that context, agriculture is a key element, not only from the perspective of their export interests but also from the point of view of improving their self-sufficiency in food and, in addition, increasing their need to undertake a broad agrarian reform in respect to their farm structures. Indeed, they have moved to introduce that program. They are changing their internal laws as they affect landholding, and the effects of these changes will be that farms will grow in size, smaller holdings will probably gradually disappear, and more people will leave the farm or the rural areas for other occupations. Mexico is, as you know, less developed than Canada or the United States, so it is a significant challenge for that country to not only reform, but also to compete.

In the case of the U.S. and Canada, our farm structures are relatively similar. We operate with similar technologies and farming methods, and we are more or less equals in the market. When you look at the Mexican scene, it is, of course, not as developed. However, it is only in their traditional food areas that they are seeking to maintain some special controls or arrangements, and even here I think they are showing some flexibility. I am talking here of their corn and bean crops, products which are a big part of the diet for the Mexican people and, therefore, a highly sensitive issue for them. In the case of Canada and the U.S., we have what might be called offsetting sectors where we are able to bring in or set aside

[Traduction]

—tiendra pour une bonne part à l'aboutissement des négociations relatives au GATT lui-même, qui, comme vous le savez, sont en cours. Sur ce plan, le nouveau GATT y sera pour beaucoup dans les questions très importantes qui touchent l'agriculture au Canada, par exemple celle de trouver des règles acceptables pour régir les subventions, l'application de droits compensateurs et la façon dont les obstacles non tarifaires, par exemple les restrictions quantitatives et les prélèvements variables et ainsi de suite, sont traités à la frontière. Donc, à mon avis, il faut presque envisager de deux points de vue l'issue des négociations relatives à l'ALENA: compte tenu d'un nouveau GATT et en l'absence de cette donnée.

Enfin, je vais parler brièvement de ce que je perçois comme étant les objectifs du Mexique dans cette négociation trilatérale. Ils ressemblent beaucoup, à certains points de vue, à ceux que se donne le Canada sur le plan de l'agriculture dans l'accord bilatéral. Toutefois, pour le Mexique, le volet agriculture des négociations est beaucoup plus important que cela n'avait été le cas dans les négociations bilatérales. Comme vous le savez sans doute, le Mexique est en pleine réforme agricole et économique, et il est extrêmement important—pour ces réformes et pour l'avenir de l'économie mexicaine—d'obtenir l'accès à un marché plus vaste, comme celui des États-Unis, en particulier, d'obtenir des investissements et de créer des emplois, éléments indispensables du succès du programme mexicain de réforme.

Dans le contexte, l'agriculture est un élément clé non seulement pour les exportations, mais aussi pour améliorer l'autosuffisance des Mexicains sur le plan de l'alimentation, ce qui accroît en plus la nécessité pour eux de soumettre leurs structures agricoles à une vaste réforme agraire. De fait, ils ont commencé à mettre un tel programme en oeuvre. Ils sont en train de modifier les lois concernant la propriété des terres. Résultat: les fermes deviendront plus grosses, les petits *holdings* disparaîtront probablement peu à peu, et un plus grand nombre de personnes quitteront la ferme, les régions rurales pour chercher un emploi ailleurs. Le Mexique, comme vous le savez, est un pays moins développé que le Canada ou les États-Unis. C'est donc pour lui un défi de taille non seulement de réformer, mais aussi de concurrencer.

Aux États-Unis et au Canada, nos structures agricoles sont relativement semblables. Nos techniques et nos méthodes sont semblables, et nous nous valons plus ou moins sur le marché. Du côté mexicain, évidemment, les choses ne sont pas aussi développées. Par contre, les Mexicains cherchent uniquement à conserver certains contrôles ou à se prévaloir de dispositions particulières dans les secteurs traditionnels de l'industrie alimentaire. Même à ce point de vue, je crois qu'ils se montrent souples. Ce dont je parle, ce sont des récoltes de maïs et de fèves, produits qui occupent une place importante dans le régime alimentaire des Mexicains. C'est donc une question très délicate pour eux. Au Canada et aux États-Unis, nous

[Text]

certain elements according to the tariffs. However, in the Mexican case, these are being specifically addressed because the agricultural economy of Mexico is not as complementary as might be the case with Canada and the U.S. On the other hand, the United States and Canada are interested in their grain market, and this is one of their sensitive areas.

There is no doubt that the free trade agreement will provide a useful base for a beginning, but it is certain that there will have to be a number of different arrangements made in relation to some of the issues. I will just take two or three minutes more to define the issues, and what I see as being the important ones, and then we might take questions in any of these areas.

It seems to me that the elimination of tariffs with respect to agriculture as agreed to in the FTA is relatively straightforward with respect to Mexico. There will, of course, be the question of safeguards, and here I believe that the type of safeguard that Canada and the U.S. agreed to with respect to fruit and vegetables is seen as not being adequate for the purposes of a broader agreement. There is talk of the utilization of a tariff quota whereby a certain quantity of produce would be allowed in at a lower tariff, and thereafter I presume the tariff would be prohibitive.

The agricultural subsidies issue is there. It is difficult to see how it might be handled. In terms of export subsidies, there may well be an agreement among the three partners not to use them. On the other hand, of course, for Mexico this is a source of cheaper food, and there is an additional problem of third country imports which benefit from subsidies and would then undercut the NAFTA market. These issues are being confronted in the negotiations and I am sure some means will be found to address them.

There is, I think, even between us in respect to a sector such as grains, a need to make clearer rules or at least reach understandings in respect of competition within the NAFTA market. As you know, there are still issues being raised between Canada and the U.S. with respect to the use of subsidies, with respect to the central desk's selling operation of the Canadian Wheat Board, and for some other points of view. Rules of origin in this case appear to be more important, not only in other sectors but even in agriculture, where there is some concern that Mexico might serve as a processing point for crude vegetable oil, for example, and it would then be shipped on into the other markets. A similar problems exists with respect to sugar.

I think the issue of selling below the acquisition price, which is part of our agreement with the United States, will continue to be an issue and may require further precision in

[Traduction]

pouvons compter sur des secteurs qui compensent ou encore mettre certains éléments de côté selon les tarifs. Toutefois, dans le cas du Mexique, ces questions précises sont à l'ordre du jour parce que l'économie agricole du pays n'est pas aussi équilibrée que celle du Canada ou des États-Unis. Les États-Unis et le Canada s'intéressent tout de même au marché mexicain des céréales, point sensible.

L'accord de libre-échange présente sans aucun doute un bon point de départ, mais on devra certainement conclure différentes ententes à propos de questions données. Je vais prendre deux ou trois minutes pour définir les questions et faire ressortir celles que je juge importantes, puis je vais répondre aux questions des sénateurs à propos d'un point ou d'un autre.

Il me semble que l'élimination des tarifs applicables au domaine agricole dans l'accord canado-américain est une question relativement simple pour le Mexique. Bien sûr, il y a aussi la question des mesures de sauvegarde. Je crois que le genre de mesures de sauvegarde sur lesquelles le Canada et les États-Unis se sont entendus pour ce qui touche les fruits et les légumes est perçu comme ne convenant pas à une entente plus vaste. On parle de la possibilité d'utiliser un contingent tarifaire selon lequel une certaine quantité de fruits et de légumes serait acceptée à un tarif plus élevé. Au delà de la quantité déterminée, je présume, le tarif serait prohibitif.

Il y a la question des subventions agricoles. Il est difficile de voir comment on la réglerait. Les trois parties pourraient bien convenir de ne pas recourir aux subventions à l'exportation. Par contre, il y a là, bien sûr, une source de nourriture bon marché pour le Mexique. Il y a une autre difficulté encore: les importations provenant de pays du tiers monde, qui bénéficient de subventions, nuiraient au marché de l'ALENA. Les négociateurs s'attaquent à ces questions, et je suis sûr qu'ils trouveront une façon de les régler.

Il y a, je crois, même entre nous, dans un secteur comme les celui des céréales, la nécessité d'établir des règles plus claires ou au moins de s'entendre sur la concurrence qui est acceptable sur le marché de l'ALENA. Comme vous le savez, on soulève encore aujourd'hui des questions concernant l'application de subventions entre le Canada et les États-Unis pour ce qui touche les ventes du bureau central de la Commission canadienne du blé et plusieurs autres points. Les règles d'origine semblent être plus importantes dans ce cas non seulement pour les autres secteurs, mais aussi pour l'agriculture en tant que telle: on se préoccupe, par exemple, de la possibilité que l'on se mette à produire de l'huile végétale non raffinée au Mexique pour ensuite l'acheminer dans les autres marchés. Le sucre pose un problème semblable.

Je crois que la question de vendre les produits en deçà du prix d'acquisition, qui fait partie de notre entente avec les États-Unis, demeurera un problème et exigera peut-être des

[Text]

order to have workable commitments. With respect to market access, I think there will continue to be pressure to provide access, not only in the more open sectors such as meat and grains but also in poultry, dairy products and some of the sensitive areas in the U.S., such as sugar and cotton. One way out of those issues is to follow the GATT approach of tariffication which allows a certain quantity to come in at a reasonable level, and thereafter the shipments would face a higher, prohibitive tariff. However, this is not an approach that Canada apparently favours.

I think with respect to grains, while the Americans may be concerned about central desk selling, we will also be concerned about some other issues in respect of their Commodity Credit Corporation and their use of export subsidies.

Finally, I might just mention technical standards, which is a complex area but a very important area with respect to the trilateral negotiations. From the Mexican point of view, fruit and vegetables are very high on their list of export items where they have potential to expand, and they perceive these regulations as, to some extent, barriers to trade going beyond their purpose.

Finally, I think that we should be looking in this agreement for ways or special mechanisms to settle disputes amongst ourselves. This will be particularly important if the negotiations are able to go beyond the GATT result, on the assumption that it emerges. In the area of subsidies, it is a major area of unfinished business with the U.S. The GATT approach offers a blueprint, as I said, for coping with those problems. It is not clear cut, but it is definitely an advance, and I would have a concern that if we are not able, in a bilateral and trilateral negotiation, to establish workable rules, that this area of difficulty has the potential for undermining what I think are useful agreements for agriculture on all sides of the border.

Senator Stollery: I have a rather technical question, Mr. Chairman. I was reading the other day that Mexico is a member of the international coffee agreement, which is currently in great difficulty. I am told—and I do not know whether or not it is true—that coffee is the second largest commodity traded in the world after oil. But in any event, I further read somewhere something about Mexico basically withdrawing from that agreement because of pressure brought to bear during the negotiations in respect to NAFTA.

[Traduction]

éclaircissements, sans quoi les engagements ne seront pas applicables. Quant à l'accès aux marchés, je crois qu'il va continuer de s'exercer suffisamment de pressions à ce sujet, non seulement dans les secteurs plus ouverts comme la viande et les céréales, mais aussi la volaille, les produits laitiers et certains secteurs délicats aux États-Unis, par exemple le sucre et le coton. Une façon de s'en sortir, c'est d'adopter la tarification du GATT, qui permet d'accepter une certaine quantité à un tarif raisonnable et d'appliquer, au delà de la quantité fixée, des tarifs plus élevés, même prohibitifs. Par contre, le Canada ne semble pas être en faveur d'une telle approche.

Pour ce qui touche les céréales, tandis que les Américains se préoccuperaient des ventes à partir d'un bureau central, nous aurions aussi à nous inquiéter de certaines autres questions en ce qui concerne leur *Commodity Credit Corporation* et leur application de subventions à l'exportation.

Enfin, j'aimerais parler de certaines normes techniques. C'est une question complexe, mais aussi une question très importante dans les négociations trilatérales. Les fruits et légumes figurent en tête de la liste des produits que les Mexicains aimeraient exporter davantage. Les Mexicains perçoivent d'ailleurs que les règles imposées sont, dans une certaine mesure, des obstacles commerciaux qui n'ont pas leur raison d'être.

Enfin, je crois qu'il faut, dans ces négociations, trouver des mécanismes particuliers pour régler les différends que nous pouvons avoir entre nous. Ce sera particulièrement important si les négociations vont au delà de ce qui se fera dans le GATT, dans la mesure où le GATT aboutit. Sur le plan des exportations, c'est une question importante qui demeure à régler avec les États-Unis. L'approche du GATT représente, comme je l'ai dit, un bon modèle pour quiconque veut s'attaquer à ces problèmes. Ce n'est pas la panacée, mais c'est un pas vers l'avant à coup sûr. Ce qui me préoccupe, c'est que si nous ne pouvons pas établir des règles applicables pour les négociations bilatérales et trilatérales, cette question pourrait miner des ententes, qui, à mon avis, sont utiles pour le secteur de l'agriculture, quel que soit le côté de la frontière où on se trouve.

Le sénateur Stollery: J'ai une question assez technique, Monsieur le président. Je lisais l'autre jour que le Mexique est partie à l'Accord international sur le café, qui connaît actuellement des difficultés marquées. On me dit—et je ne sais pas si c'est vrai ou non—que le café vient au deuxième rang, après le pétrole, des produits sur le marché mondial. De toute façon, j'ai aussi lu quelque part que le Mexique se retirait essentiellement de cet accord à cause de pressions qui ont été exercées durant les négociations relatives à l'ALENA.

[Text]

First of all, I wondered whether that was true, and second, what pressures would the United States and Canada be interested in bringing to bear? I remember actually reading something about what the Mexican minister of agriculture did, but in any event it seems to be quite a controversy. Perhaps you would just enlighten me on that subject.

Mr. Miner: Senator, I am not familiar with any detail in respect of that specific issue. In the context of a commodity agreement such as the coffee agreement, quotas have been the normal means of trying to influence market prices. If there is a difficulty of that nature, I would imagine it is related to the question of whether or not quota control should be operated in respect of Mexican coffee. I cannot imagine Canada being concerned enough to apply pressure on that issue, and I do not know what the U.S. position would be.

Traditionally, as I am sure you are aware, the U.S. has been less inclined to support these types of agreements than has Canada. On the other hand, however, I think both countries have come to the view that it is very difficult to use this form of international agreement to, in fact, influence the market since supply and demand must be allowed to operate at least within reasonable bounds in order for the market to perform effectively.

Senator Stollery: Mr. Chairman, it is an interesting area for discussion, because I was aware that the United States has always refused to sign the coffee agreement, but that Canada has been a signatory of that agreement. I can imagine the complexity of a trilateral negotiation, but in view of the fact that Canada has always been a signatory to these agreements, and in particular to the coffee agreement, does this incident then signal a major change in Canadian policy?

Mr. Miner: I think Canada's support of commodity agreements - which is traditional - is continuing generally, but with the recognition that they are not as effective in maintaining market prices or export objectives as might have been thought two or three decades back. I am not personally aware of our position in respect of the coffee agreement at the present time, so I can't really comment on the Canadian position.

Senator Stollery: I understand. What occurred to me was that in a trilateral negotiation, if one of the parties - namely, the United States - opposes the philosophy of these kinds of agreements, are they then able to impose their will on, say, one of the other two parties? There seems to me to be a dynamic in there which I found interesting.

Senator Ottenheimer: I would like to ask a question with respect to Canadian agricultural exports outside the NAFTA area, and also to the U.S. To what extent is Mexico's agricultural exports, both to the U.S. and outside NAFTA, now a significant factor in relation to Canada's agricultural exports, and

[Traduction]

D'abord et avant tout, je me demandais si c'était vrai. Ensuite, quelles pressions les États-Unis et le Canada voudraient-ils exercer? Je me souviens d'avoir lu qu'il y avait eu une intervention du ministère mexicain de l'Agriculture, mais la question semble très controversée, de toute façon. Vous pourriez peut-être m'éclairer.

M. Miner: Sénateur, je ne connais pas très bien les particularités de cette question précise. Dans le contexte d'un accord de produit, comme l'Accord sur le café, les contingents représentent la façon habituelle d'influer sur les prix du marché. S'il y a une difficulté de cette nature, j'imagine qu'il s'agit de savoir s'il faut appliquer ou non un contingent au café mexicain. Je ne crois pas que le Canada soit si préoccupé qu'il exerce des pressions suffisantes à ce sujet, et je ne connais pas la position des États-Unis.

Comme vous le savez, les États-Unis ont toujours été moins enclins que le Canada à appuyer ce type d'ententes. Par contre, je crois que les deux pays en sont venus à la conclusion qu'il est très difficile d'utiliser cette forme d'accord international pour influencer le marché, puisqu'il faut laisser agir les forces de l'offre et de la demande dans des limites raisonnables pour que le marché fonctionne bien.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, c'est un point intéressant à débattre: je sais que les États-Unis ont toujours refusé de signer l'Accord sur le café, mais que le Canada y est partie. On imagine bien la complexité d'une négociation trilatérale, mais comme le Canada a toujours été partie à ces ententes, particulièrement à l'Accord sur le café, faut-il en déduire qu'il y a une réorientation importante de la politique canadienne?

M. Miner: Je crois que le Canada continue, en général, à appuyer les accords de produit—ce qu'il a toujours fait—mais qu'il reconnaît qu'ils ne sont pas aussi efficaces qu'il y a 20 ou 30 ans pour maintenir les prix du marché ou atteindre les objectifs sur le plan des exportations. Je ne connais pas la position du Canada pour ce qui touche l'accord sur le café à l'heure actuelle. Je ne peux donc pas me prononcer sur cette position.

Le sénateur Stollery: Je comprends. Ce qui m'est venu à l'idée, c'est que dans une négociation trilatérale, si l'une des parties—c'est-à-dire les États-Unis—s'oppose aux principes de l'entente, peut-elle imposer ses propres idées, disons, à l'une des deux autres parties? Il me paraît y avoir là une dynamique intéressante.

Le sénateur Ottenheimer: J'aimerais poser une question qui concerne l'exportation de produits agricoles canadiens à l'extérieur de l'ALENA, mais aussi aux États-Unis. Que représentent les produits agricoles exportés par le Mexique—et vers les États-Unis, et vers la zone extérieure à celle de

[Text]

to what extent do you think this will change dramatically to Canada's detriment, if at all, if there is a NAFTA?

Mr. Miner: In response to that question, Mexico is a limited competitor in world markets, its strength lying mainly in the fruit and vegetable sector. Outside the market, as far as I am aware, they have limited trade. With respect to their trade inside, of course, the United States is their major market by a very substantial margin. It is anticipated that their competitive ability within the market will, in fact, increase under a NAFTA arrangement. To some degree, one has to wait and see what the safeguard arrangements might be. However, any analyses I have seen relating to the last sector and the U.S. market would indicate that the Mexicans would enjoy some expansion, would be stronger competitors, in other words, both with respect to certain fresh product as well as some processed product.

At the same time, these analyses indicate that there is a substantial growth in the fruit and vegetable market generally, and that the U.S. industry would not necessarily be pressed back, but might expand less quickly than might otherwise be the case.

Looking then towards Canada, I think for that sector - and I am focusing on it because it is their stronger sector - our trade tends to be complementary and quite seasonal. I am not aware of any major concern on the part of the Canadian industry with respect to competition from Mexico.

Senator Ottenheimer: Could I ask a supplementary question? Are fishery products included in the term "agriculture" in this context?

Mr. Miner: They are not in any of the work that I do, and they are not, of course, included in the agricultural sector chapter of the FTA, but they would be included in the overall agreement.

Senator Ottenheimer: In other words, in a NAFTA, there would be a fishery section?

Mr. Miner: There would not necessarily be a fishery section, no, but it would be covered by the agreement. In other words, there would be a fishery sector as well as other sectors.

Senator Ottenheimer: But there are no particularities relating to that fishery sector, is that correct?

Mr. Miner: Not that I am aware of, no, sir.

Senator Bosa: Mr. Miner, in describing the agrarian reform that is currently taking place in Mexico, you made reference to self-sufficiency. I am not sure whether I understood

[Traduction]

l'ALENA — par rapport aux exportations du secteur agricole canadien, et croyez-vous qu'il y aura de ce fait des changements marqués au détriment du Canada, le cas échéant, advenant l'adoption de l'ALENA?

M. Miner: Pour répondre à votre question, je dirais que le Mexique est un concurrent limité sur les marchés mondiaux et que son principal point fort est le secteur des fruits et légumes. Par ailleurs, autant que je sache, ses échanges commerciaux sont limités. Pour ce qui est du commerce intérieur, les États-Unis représentent, bien sûr, leur marché principal et de loin. On croit que sa capacité concurrentielle sur le marché s'accroîtra avec l'adoption de l'ALENA. Dans une certaine mesure, il faut attendre pour voir ce que seront les mesures de sauvegarde. Par contre, toutes les analyses que j'ai vues concernant le dernier secteur et le marché américain laissent penser que les Mexicains bénéficieraient d'une certaine expansion, qu'ils seraient des concurrents plus solides, plus particulièrement en ce qui concerne certains produits frais et certains produits transformés.

En même temps, ces analyses laissent voir qu'il y a une augmentation substantielle du marché des fruits et légumes en général et que l'industrie américaine n'en souffrirait pas forcément, mais qu'elle connaîtrait une expansion moins rapide que ce ne serait le cas autrement.

Pour parler alors du Canada, je crois que ce secteur—et je m'y attarde parce que c'est le secteur le plus fort—le commerce a tendance à être complémentaire et très saisonnier. Je ne suis pas au courant d'une préoccupation majeure qu'aurait l'industrie canadienne à l'égard de la concurrence venant du Mexique.

Le sénateur Ottenheimer: Puis-je poser une autre question? Dans le contexte, le terme «agriculture» englobe-t-il les produits de la pêche?

M. Miner: Pas dans les documents sur lesquels je travaille. Bien sûr, ils ne sont pas compris dans le chapitre sur l'agriculture de l'accord canado-américain, mais ils le seraient dans l'accord global.

Le sénateur Ottenheimer: Autrement dit, il y aurait une partie sur les pêches dans l'ALENA?

M. Miner: Il n'y aurait pas nécessairement une partie sur les pêches, mais les pêches seraient visées par l'entente. Autrement dit, il y aurait un secteur des pêches comme il y a d'autres secteurs.

Le sénateur Ottenheimer: Mais il n'y a pas de particularité en ce qui concerne le secteur des pêches, c'est bien cela?

M. Miner: Autant que je sache, non, Monsieur le sénateur.

Le sénateur Bosa: Monsieur Miner, en décrivant la réforme agraire qui se produit actuellement au Mexique, vous avez fait allusion à l'autosuffisance. Je ne suis pas sûr d'avoir

[Text]

you correctly. Is Mexico not now self-sufficient in agrarian products?

Mr. Miner: No. In response to your question, Mexico is a substantial importer of food products. They are hoping to increase their self-sufficiency, but of course they face a rapidly expanding population as well, so that will be a factor in the extent of their market.

Senator Bosa: I see. What do they import right now?

Mr. Miner: Right now, Mexico imports most grains and milk powder - some from Canada; some livestock—meat and pork was mentioned, and a number of other types of processed food.

Senator Bosa: You also made reference to some standards of health. Are there any precedents where some standards such as sanitary levels, for example, have not been met?

Mr. Miner: Not that I am aware of in terms of trade; there may well have been some difficulties internally. As I understand the Mexican situation, they are developing their capability in grading and inspection services with considerable assistance from the United States, in particular. I think it is more a question of their capability than their not living up to standards, as you put it. I believe that the Mexican side is supportive of the efforts that are under way within GATT, in particular, but also are part of the free trade agreement, to harmonize and agree on standards. However, I believe that they also make the point that they will need assistance to develop their capability to match the competitors in a NAFTA.

Senator Bosa: I see. I have a final question, Mr. Chairman. This is not exclusively on the Mexican question, but we were under the impression that GATT was to make an announcement towards the end of April if they had reached an agreement on subsidies. Have you had any inkling as to what may be happening with GATT?

Mr. Miner: As I mentioned during my comments, the director general distributed what was referred to as a compromise text because the committee itself, the negotiating group, were not able to reach agreement, and this reflected some significant differences between exporting countries, led by the United States and the European community in particular, but also Japan and some others. The compromise was accepted as a basis for concluding the negotiation by all countries except the European community, although a number of countries, including Canada, had reservations about some of its provisions. The director general did hope to bring the discussions to a conclusion by Easter, but failed.

[Traduction]

bien compris ce que vous disiez. Le Mexique a-t-il atteint l'autosuffisance en ce qui concerne les produits agricoles?

M. Miner: Non. Pour répondre à votre question, je dirais que le Mexique importe une bonne part de ses produits alimentaires. Il espère s'approcher plus de l'autosuffisance, mais, bien sûr, sa population connaît une croissance rapide. C'est un autre facteur dont il faudra tenir compte dans leur marché.

Le sénateur Bosa: Je vois. Qu'importent-ils en ce moment?

M. Miner: En ce moment, le Mexique importe la plupart de ses céréales et du lait en poudre—dont une part vient du Canada—et du bétail—on a parlé de viandes, plus particulièrement de porc—et de plusieurs autres types d'aliments raffinés.

Le sénateur Bosa: Vous avez aussi parlé de normes de santé. Y a-t-il eu des cas où certaines normes, par exemple les normes d'hygiène, n'ont pas été respectées?

M. Miner: Pas que je sache. Pas pour ce qui touche les échanges commerciaux. Ils ont peut-être eu certaines difficultés à l'intérieur du pays. De la façon dont je vois la situation au Mexique, les Mexicains cherchent à améliorer leurs services d'inspection et de classement des viandes grâce aux bons soins des États-Unis en particulier. À mon avis, il s'agit plus des moyens que du respect des normes, comme vous le dites. Je crois que les Mexicains sont en faveur des efforts déployés aux réunions du GATT, en particulier, mais aussi de l'accord de libre-échange et de l'harmonisation des normes. Par contre, je crois qu'ils soulignent qu'ils auront besoin d'aide pour se donner les moyens d'en faire autant que leurs concurrents dans le contexte de l'ALENA.

Le sénateur Bosa: Je vois. J'ai une dernière question, Monsieur le président. Elle ne porte pas uniquement sur le Mexique, mais nous avons l'impression que les responsables du GATT allaient faire une annonce à la fin d'avril si on devait s'entendre sur la question des subventions. Avez-vous la moindre idée de ce qui se passe aux réunions du GATT?

M. Miner: Comme je l'ai dit, le directeur général a diffusé ce qu'on appelle un texte de compromis parce que le comité lui-même, le groupe de négociation, n'a pu s'entendre, ce qui témoigne de divergences considérables entre les pays exportateurs, à la tête desquels on trouve les États-Unis et les pays de la Communauté européenne en particulier, mais aussi le Japon et quelques autres. Le compromis a été accepté comme point de départ aux négociations par tous les pays sauf ceux de la Communauté européenne, même si plusieurs, y compris le Canada, ont exprimé des réserves à propos de certaines dispositions. Le directeur général espérait que le débat serait clos à Pâques, mais il n'a pas atteint son but.

[Text]

The negotiations have broken down to a bilateral level at the present time between the United States and the European community. The judgment that I hear from most observers is that the differences, while they are important in their own right, are relatively modest in terms of the total agreement. Indeed, there are options out which could solve them. The difficulty appears now to be related more to the determination of the governments to press for a result.

I should add that there are also some differences in other elements of the negotiations besides agriculture. However, the view is that if the differences on agriculture could be resolved, the agreement might well be concluded.

As to timing, most observers now believe that there may be an opportunity to conclude in advance of the economic summit, which is to take place in Munich in July. If not, the only real legislative deadline—and even that might be changed—is the fast track legislation in the United States. It was extended through to June of next year, which means that a result would have to be reached by the March 1st in order to meet their committee deadlines.

I hesitate to give a judgment as to whether or not a positive result can be achieved, but there is a substantial amount of pressure being placed on governments to find a resolution to the outstanding differences, and to conclude.

Senator Carney: Mr. Chairman, I have three areas I should like to talk to. We are in the position of having here with us today the senator who, as minister, started the free trade negotiations, as well as myself who, as minister, finished the free trade negotiations, and we have established the protocol that any problems with this agreement is the other one's fault. So within that context, I would like to ask you, what is the problem with the "snapback"?

Mr. Miner: The observations that I have heard relate to its effectiveness in the sense of having the proper database in place in order to operate it. It seems to be more related to practical difficulties, whether there is an appropriate and perhaps adequate database, particularly in the U.S., I think, but nonetheless perhaps on both sides in order that it work properly. I am not certain that it is not achieving its objectives. There is a risk with safeguards that they are used so much that they become a new level of protection, so it may be—and I rather lean to this view—that in fact those provisions do work effectively. However, that view would not be shared necessarily by some of the industry representatives that I have listened to.

Senator Carney: Because the industry—excuse me, Mr. Chairman.

The Chairman: For the benefit of those of us who did not participate in the negotiation of the free trade agreement, I

[Traduction]

Il ne reste maintenant que deux parties aux négociations, soit les États-Unis et la Communauté européenne. Le jugement émis par la plupart des observateurs, c'est que les différences, bien qu'elles soient importantes, sont relativement modestes si on envisage l'ensemble. Il existe de fait des options pour y remédier. La difficulté semble maintenant découler davantage de ce que les gouvernements fassent pression pour obtenir un résultat.

Je devrais ajouter qu'il y a aussi des différences qui touchent des éléments autres que l'agriculture. Par contre, on croit que si les conflits concernant l'agriculture sont réglés, l'accord pourrait bien être conclu.

Pour ce qui est du moment où il sera adopté, la plupart des observateurs croient maintenant qu'il pourrait être conclu avant le sommet économique, qui doit se tenir à Munich en juillet. Si ce n'est pas le cas, la seule vraie date limite sur le plan législatif — et elle n'est pas coulée dans le bronze — proviendrait du processus législatif accéléré aux États-Unis. La date a été remise à juin 1993, de sorte qu'il faudrait s'entendre avant le 1^{er} mars pour respecter les délais de leurs comités.

J'hésite à m'avancer et à dire si les choses aboutiront ou non, mais il existe des pressions considérables pour que les gouvernements trouvent une solution et concluent un accord.

Le sénateur Carney: Monsieur le président, j'aimerais aborder trois questions. Nous avons parmi nous aujourd'hui le sénateur qui, à l'époque où il était ministre, a entamé les négociations relatives au libre-échange. J'y suis moi-même: je suis le ministre qui les a menées à terme. Nous avons établi une règle: si l'accord pose un problème quelconque, c'est la faute de l'autre. Dans le contexte, je vous demanderai ce qu'il en est du retour au taux de droit NPF?

M. Miner: Selon les observations auxquelles j'ai eu droit, c'est son efficacité qui est en jeu, à savoir s'il y a en place une bonne base de données pour l'appliquer. Les difficultés semblent d'ordre pratique: il convient de savoir s'il y a une base de données appropriée et peut-être adéquate, particulièrement aux États-Unis, je crois, mais quand même des deux côtés peut-être pour que cela fonctionne bien. Je ne suis pas certain que l'on atteigne les objectifs voulus. Il y a un risque: les mesures de sauvegarde peuvent être utilisées si souvent qu'elles deviennent une nouvelle forme de protection. Il se pourrait donc—et j'ai tendance à partager ce point de vue—que ces dispositions soient bel et bien efficaces. Par contre, certains des représentants de l'industrie ne partagent pas nécessairement ce point de vue.

Le sénateur Carney: Parce que l'industrie—je m'excuse, Monsieur le président. . .

Le président: Pour le bénéfice de ceux qui n'ont pas participé aux négociations de l'accord de libre-échange, je vous

[Text]

wonder if you would explain just how you are using the expression "database" there?

Mr. Miner: I thought, Mr. Chairman, that you were going to ask about "snapback."

The Chairman: No, no.

Mr. Miner: The database relates to the need to have a price record and a volume record and, in some respects, a record in respect to acreage in order to activate the safeguard. In other words, there has to be a historical base of data, of statistical information available from which to calculate whether or not you can impose a higher tariff.

Senator Carney: My point was that the industry fought very hard for that safeguard, and I would be surprised if they were willing to give it up. Furthermore, I had not heard of any particular problems with it, and you have been reassuring on that.

My second point is with respect to the overall agriculture subsidy area which, as you point out, is very much dependent on what happens in the Uruguay Round. However, given Canada's position on supply management, is it practical to think that the U.S. and Canada could come to some agreement on agricultural subsidies when the U.S. is determined to end or to lower export subsidies while Canada's supply management program basically is a barrier to the exports of other countries? In other words, it is an import barrier.

Mr. Miner: I believe, Senator, that it is not practical to obtain a major subsidy solution bilaterally. You could improve the situation, I think, but to find a solution would not be realistic.

On the other hand, there has been some significant progress made in this area in the GATT, and the text that I referred to contains a rather detailed description of what might be regarded as acceptable forms of subsidy which would not be countervailable under the current GATT draft, and subsidies which are considered to distort trade and should be subject to reduction and therefore would, presumably, be countervailable. That type of agreement, while not closed yet between the parties in the GATT, is close to agreement. If agreement were reached, I do not think it is impractical to say that Canada, the U.S. and Mexico could go beyond that agreement, in refining certain elements of it as to how it would apply to them. However, I think you would need a basic multilateral agreement to build on and, at the moment, that is not in place. Certainly, as I said earlier, this is a highly contentious area and has the potential, I think, to erode the significance of the agreements

[Traduction]

demanderais d'expliquer ce que vous entendez par «base de données»?

M. Miner: Je croyais, Monsieur le président, que vous alliez poser une question sur le «retour au taux de droit NPF».

Le président: Non. Non.

M. Miner: La base de données est là puisqu'il faut considérer les prix, les volumes et, à certains points de vue, la superficie, de façon à «activer» la mesure de sauvegarde. Autrement dit, il faut tenir un relevé statistique des informations, à partir duquel on peut faire un calcul et déterminer s'il faut imposer un tarif plus élevé ou non.

Le sénateur Carney: Mon idée, c'est que l'industrie s'est battue avec acharnement pour obtenir cette mesure de sauvegarde, et je serais étonné qu'elle soit prête à s'en défaire. Par ailleurs, je n'ai pas entendu dire qu'elle ait eu un problème en particulier, et vous avez été très rassurant sur ce point.

Ma deuxième idée concerne les subventions agricoles prises globalement. Comme vous l'avez fait remarquer, elles tiennent énormément à ce qui se passe dans l'*Uruguay Round*. Par contre, étant donné la position du Canada en ce qui concerne la gestion des approvisionnements, est-il raisonnable de croire que les États-Unis et le Canada pourraient en venir à une entente quelconque sur la question des subventions agricoles quand les Américains sont déterminés à mettre fin aux subventions ou à les abaisser, alors que le programme de gestion des approvisionnements du Canada consiste essentiellement en une série d'obstacles aux produits venant des autres pays? Autrement dit, c'est un obstacle à l'importation.

M. Miner: Je crois, sénateur, qu'il n'est pas logique de penser obtenir, dans le cadre de négociations bilatérales, une solution majeure à la question des subventions. Vous pourriez améliorer la situation, je pense, mais il n'est pas réaliste de penser trouver une solution.

Par ailleurs, les réunions du GATT ont débouché sur des progrès considérables à ce chapitre, et les textes auxquels je fais allusion renferment une description plutôt détaillée de ce qui pourrait être perçu comme étant des formes acceptables de subventions qui ne seraient pas assujetties aux droits compensateurs, selon le libellé actuel. Des subventions considérées comme étant nuisibles aux échanges commerciaux et devant être assujetties à des réductions seraient donc visées, peut-on présumer, par les droits compensateurs. Bien qu'elles ne se soient pas entendues sur toutes les modalités aux réunions du GATT, les parties présentes sont près de conclure une telle entente. Si l'accord était adopté, je crois qu'il ne serait pas déraisonnable de dire que le Canada, les États-Unis et le Mexique pourraient aller encore plus loin et en raffiner certains éléments, et la façon de l'appliquer. Par contre, je crois qu'il faut une entente multilatérale comme fondement. Pour le

[Text]

that we already have, which I am one who believes are helpful.

Senator Carney: I am sure other senators will want to follow up on some of those areas that you have raised.

My third question relates to the issue of safety, and I know consumers worry about the increasing imports of, in particular, fresh vegetables from other countries. The fear that they express, of course, is familiar to you. They are afraid that these countries can use pesticides and chemicals which are banned to us. At the same time, the whole question of safety and standards is proven to be quite contentious. Could you give us your views on what areas of concern we should address in reviewing these issues?

Mr. Miner: In my view, the direction taken in the GATT negotiations, which is consistent with the FTA insofar as it went in this area, is the correct approach. I think you must have an acceptable scientific base upon which to implement or to regulate food insofar as its safety is concerned, including, of course, potential chemical contamination. Therefore I believe you have to begin there, with standards scientifically based which you can accept. If there are international standards, that is the place to start, and that is the approach that is being taken.

The next question is whether you can standardize your testing methods and procedures as among, say, three countries or more so that you have confidence in each other's ability to test against the standard and then to police it through the system.

I believe between Canada and the U.S. there is a high degree of confidence, but there are still difficulties, as you say. There may not be quite the same level of confidence vis-a-vis the Mexican system but, on the other hand, my understanding is that the Mexicans are moving as quickly as possible to close the gap and are seeking help to do so. Therefore, I would believe that, while inspection vis-a-vis Mexican food may need to be continued at a high level for some time, we in North America should be able to move to common standards, single inspection, and then spot checks through the system, and to do away eventually with inspection at the border. That, I believe, is the right target to shoot for. I think they are moving close to that in the European Community and I believe that, over time, it is workable, but that there are many difficulties to overcome.

[Traduction]

moment, il n'y en a pas. Certainement, comme je l'ai dit plus tôt, c'est une question très litigieuse qui peut, à mon avis, avoir des conséquences néfastes pour les ententes déjà en cours, qui sont, à mon avis, utiles.

Le sénateur Carney: Je suis sûr que d'autres sénateurs voudront revenir sur les points que vous avez soulevés.

Ma troisième question touche la sécurité; et je sais que les consommateurs s'inquiètent de l'accroissement des importations, en particulier, de légumes frais. La crainte qu'ils expriment vous est, bien sûr, familière. Ils craignent que ces pays ne puissent utiliser des pesticides et des produits chimiques bannis au Canada. En même temps, toute la question de la sécurité et des normes se révèle très litigieuse. Pourriez-vous nous dire quels sont, à votre avis, les secteurs de préoccupation que nous devrions aborder au cours de notre examen de ces questions?

M. Miner: À mon avis, la direction dans laquelle on s'est engagé au cours des négociations du GATT, qui est conforme à l'Accord de libre-échange en ce qui concerne ce secteur, est la bonne approche. Je crois que vous devez disposer d'une base scientifique acceptable sur laquelle on peut fonder l'application ou la réglementation de la sécurité des aliments, y compris, bien entendu, la possibilité de contamination chimique. Je crois donc que cette base, assortie de normes scientifiquement établies que vous pourrez juger acceptables, devrait vous servir de point de départ. S'il existe des normes internationales, elles doivent servir de point de départ, et c'est cette approche que l'on applique.

J'aimerais maintenant demander si vous pouvez normaliser ou non vos méthodes ou vos procédures d'évaluation entre, disons, trois pays ou plus, de façon à vous assurer des capacités de chacun d'appliquer les normes d'évaluation et d'ensuite les intégrer au système à l'aide d'une politique.

À mon avis, le Canada et les États-Unis se témoignent mutuellement une grande confiance; toutefois, comme vous le dites, certains problèmes demeurent. On ne retrouve pas nécessairement le même degré de confiance à l'égard du système mexicain; par contre, d'après ce que je comprends, les Mexicains s'efforcent de combler les lacunes le plus rapidement possible et demandent de l'aide à cette fin. Je croirais donc que même s'il est possible que nous devions continuer d'inspecter attentivement les aliments mexicains pendant quelque temps, nous devrions être en mesure, en Amérique du Nord, de progresser vers l'application de normes communes et une inspection unique, pour ensuite effectuer des vérifications ponctuelles dans l'ensemble du système et éliminer plus tard l'inspection à la frontière. À mon avis, cela doit être notre objectif. Je crois que la Communauté européenne s'en rapproche et qu'il est réalisable avec le temps; il faut toutefois surmonter bien des problèmes avant de l'atteindre.

[Text]

Senator Grafstein: With respect to the question of non-tariff barriers as they apply to food products, whether it is finished food or essentially processed food, the Canadian-U.S. experience is not a very good one at this time, based on my understanding of finished food products or manufactured food products because while we on our side of the border have gutted our inspection system so food can move in quite freely without systematic inspections, on the United States side food products from Canada are prevented from easily reaching the markets, primarily because they tend to inspect or overinspect. Do you have any insight into this question? My understanding, gleaned from some people who are in this business, is that it is quite a considerably unreciprocal arrangement.

Mr. Miner: I do not have a view on the balance as between one side and the other. I do have the impression that the U.S. system is amenable to influence. This has, from time to time, created difficulties, the beef problem being the outstanding example in recent years. Here too, I think one has to accept that they have a somewhat different system of administration and a different political system in that the administration may very well take the view that the implementation of the standard should be equally achieved on both sides of the border and accept the case as Canada may put it, but Congress may, in fact, not necessarily agree. That is one of the political facts of life that one must live with vis-a-vis the United States. I think there are examples of that nature which could lead you perhaps towards the information that you have suggested, but I do not have a view overall. By and large, my feeling is that while you do find those sorts of examples, if you work at them you can overcome them.

Senator Grafstein: What would be the mechanism for that? I will give you one example: Processed food such as mustard comes in freely here and is very rarely inspected. However, any time we do the reverse, it is stopped at the border, it is inspected, and it consequently costs more. The producers of such goods are all small producers who are trying to export into that market and, based on that fact of life, some of them have decided that they will no longer ship into that market. They would rather ship to the European Common Market because, as Mr. Miner says, there is a more objective inspection process in place there. Once you have met their minimum standards, there is no problem.

With the United States, the standard are much more subjective in terms of how individual inspection points even deal with products, and it is endemic and it is systemic. I do not

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: En ce qui concerne l'application des obstacles non tarifaires aux produits alimentaires, qu'ils soient finis ou essentiellement transformés, la situation actuelle entre le Canada et les États-Unis n'est pas très bonne, d'après ce que je comprends du secteur des produits alimentaires finis ou des produits alimentaires manufacturés: alors que, de notre côté de la frontière, nous avons épuré nos pratiques d'inspection pour permettre aux aliments d'entrer au pays très librement sans devoir être soumis à des inspections systématiques, aux États-Unis, les produits alimentaires provenant du Canada ne peuvent accéder facilement aux marchés, surtout à cause de la tendance des Américains à inspecter et à surinspecter. Êtes-vous un peu renseigné à ce sujet? D'après mes renseignements, obtenus de certains intervenants de ce secteur, cet accord est loin d'être réciproque.

M. Miner: Je n'ai aucune opinion de l'équilibre entre les deux parties. J'ai l'impression que le système américain peut facilement être influencé. Cette situation a, de temps à autre, créé certains problèmes; le secteur du boeuf nous en a d'ailleurs fourni un exemple exceptionnel au cours des dernières années. Dans le cas qui nous occupe, je pense aussi que l'on doit accepter que les Américains disposent d'un système administratif et d'un système politique quelque peu différents: l'administration pourrait très bien juger que la norme devrait être appliquée également des deux côtés de la frontière et, comme on pourrait le dire au Canada, accepter la situation; mais en fait, le Congrès ne l'approuvera pas nécessairement. C'est l'une des réalités des relations politiques avec les États-Unis auxquelles on doit s'adapter. Je crois que certaines situations de ce genre pourraient vous permettre d'obtenir des renseignements auxquels vous avez fait allusion; je n'ai cependant pas d'opinion générale. Tout bien considéré, à mon avis, bien que ce genre de situation se produise réellement, on peut les surmonter si l'on s'y applique.

Le sénateur Grafstein: Quel mécanisme devrait-on appliquer à cette fin? Voici un exemple: les aliments transformés, notamment la moutarde, entrent librement au Canada et ne sont inspectés que très rarement. Cependant, dès que la situation est inversée, les produits sont immobilisés à la frontière, où ils font l'objet d'une inspection, ce qui entraîne une hausse de leur prix. Ce genre de produit n'est fabriqué que par de petits producteurs qui tentent d'exporter leur marchandise vers ce marché; toutefois, étant donné cette réalité, certains d'entre eux ont décidé de ne plus expédier de marchandises vers ce marché. Ils préféreraient expédier leurs produits vers le marché commun européen, car, comme l'affirme M. Miner, on y applique une méthode d'inspection plus objective. Dès que vous répondez aux normes minimales de ce marché, vous n'avez aucun problème.

Aux États-Unis, les normes sont beaucoup plus subjectives: dans certains postes d'inspection, on touche même les produits, pratiques endémiques et systématiques. J'ignore si,

[Text]

know whether you are right and the problem at the one end is Congress, but it is unequal.

I just wondered whether the FTA, in its mechanisms, has a response to that, or do we throw up our hands and say "By the way, Americans are different. We are good guys, but Americans are different. We control our system." I just wondered if the FTA covers these situations, and how one deals with them.

Mr. Miner: The FTA certainly has mechanisms that can deal with failure to implement its provisions, and if you have a specific provision that is being broken in this regard, there is no reason why you cannot pursue it under the FTA itself. However, most of these issues do require both a judgment on the part of the regulator and a scientific base from which to work. It is also a more complex area, and not as black-and-white as might be the case in other forms of non-tariff barriers.

I have the impression that, given time—and we have been working at this for many years and will no doubt continue—you can, in fact, as I indicated earlier, improve the situation, and if there are particular examples where obstruction is taking place, I see no reason why that should not be pursued. I would be surprised if people who are suffering a loss of profit are not pursuing the matter with their government, because the mechanisms are there in the agreement to do so.

Senator Grafstein: All business can't afford the time.

There was another area of concern—and I am not up-to-date on this, but I remember a decade or so ago, we had the same problem pertaining to powdered milk. Again, we had a pretty good reciprocal arrangement with respect to powdered milk, but again, the Americans on their side used both the inspection system as well as the health system to curb it.

I should like to turn to the Mexican question for a moment, if I might. You made a very telling point that may be part of our bias on this agreement, and that is that we should not really worry about Mexican exports into the Canadian market of cattle, grain, oilseeds, dairy products, because effectively they are not as efficient producers as we are. Therefore, we should not worry about the impact that they might have into our market. At the same time, we are also being reminded that this opinion is with relation to the inefficient sector of agriculture that is based on small farms, on the one hand, and on very high protection mechanisms on the other hand.

[Traduction]

comme vous l'affirmez, le Congrès américain est la cause du problème; la situation est toutefois inégale.

Je me demandais simplement si les mécanismes de l'Accord de libre-échange prévoyaient une solution à ce problème ou si nous devons lever les bras au ciel en disant: «en passant, les Américains sont différents. Nous sommes gentils, mais les Américains sont différents. Nous contrôlons notre système». Je me demandais simplement si l'Accord de libre-échange prévoyait ces situations et comment on peut les régler.

M. Miner: L'Accord de libre-échange comporte sûrement certains mécanismes pouvant rétablir un défaut d'application de ces dispositions; si l'on enfreint ainsi une disposition précise, rien ne vous empêche de prendre des mesures à cet égard en vertu de l'Accord lui-même. Cependant, la plupart de ces situations exigent une décision de l'organisme de réglementation et des renseignements scientifiques fondamentaux qui puissent servir de point de départ. Il s'agit également d'un secteur plus complexe où la situation n'est pas aussi limpide qu'elle peut l'être pour d'autres groupes d'obstacles non tarifaires.

J'ai l'impression qu'avec le temps—nous travaillons dans ce sens depuis bien des années et continuerons sûrement de le faire —on peut effectivement, comme je l'ai déjà souligné, améliorer la situation; en outre, je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas éliminer certains obstacles particuliers pouvant être imposés. Je serais surpris si les gens qui subissent une perte de profits ne portaient pas leur cause devant le gouvernement, étant donné que l'Accord comporte les mécanismes permettant de le faire.

Le sénateur Grafstein: Toutes les entreprises ne peuvent y consacrer le temps voulu.

Un autre domaine suscitait des préoccupations—mes renseignements ne sont pas à jour à ce sujet—mais je me souviens qu'il y a une dizaine d'années, nous avons éprouvé le même problème en ce qui concerne le lait en poudre. Encore là, nous avons conclu un assez bon accord réciproque relatif au lait en poudre; toutefois, comme dans la situation qui nous occupe, les Américains ont, de leur côté, utilisé les systèmes d'inspection et de santé pour le contourner.

J'aimerais, si vous me le permettez, aborder brièvement la situation mexicaine. Vous avez soulevé une question très révélatrice qui pourrait faire partie de notre préjugé en ce qui a trait à cet accord: nous ne devrions pas vraiment nous inquiéter des exportations mexicaines sur les marchés canadiens de bétail, de céréales, de plantes oléagineuses et de produits laitiers, puisque effectivement les producteurs mexicains ne sont pas aussi efficaces que nous. Il n'y a donc pas lieu de nous inquiéter de l'influence qu'ils pourraient avoir sur notre marché. En même temps, on nous rappelle que cette opinion a trait à un secteur agricole efficace fondé sur de petites fermes,

[Text]

That is all very well in terms of protecting our domestic marketplace, but what about the other side of the coin, namely, that the basis of the FTA was that it would open up limitless markets that were not already available to us.

Perhaps we might just apply that rationale to a potential agreement that would include Mexico. In terms of agricultural areas in which we are very effective, such as cattle, grain, oilseeds, dairy products, barley, oats, are there any prospects for our penetrating the Mexican market, aside from being told that if we do so, all the Mexican farmers will end up in Los Angeles?

Mr. Miner: Mr. Chairman, in terms of the potential of the Mexican market for the types of commodities that we currently export, first of all, I am sure you are aware that our level of trade with Mexico is quite limited. Quite clearly, we have some disadvantages, geographic being an obvious one, as well as transportation costs relative to the U.S. for a similar product. Those are problems, but I think, frankly—and I served in Mexico at one point as a trade commissioner—that we could be doing much more business in Mexico if our exporters were so inclined. Granted, in some areas such as pork and oilseeds, there is a lot of effort going into trading.

However, looking ahead and in terms of the Mexican ability to compete with our imports, my guess, based on the assumption that their economic policies pay off, is that they will face quite a challenge in achieving a higher level of self-sufficiency themselves; that they will continue to be an import market, and for the types of product that you referred to as well as others.

Furthermore, they already have a relatively small but fairly sophisticated market comparable to what you find in any area in the rest of North America, and it will grow. So there will be a market for specialized foods in addition to the less processed that you referred to. The Mexican farm structure is less efficient on average, but I think it is important—and I did not stress this earlier—to keep in mind that they do have some areas which have relatively modern larger-scale farming, particularly fruit and vegetables but also some other crops, so that they are improving and they will continue to do so.

[Traduction]

d'une part, et des mécanismes de protection très importants, d'autre part.

Tout cela est très bien lorsqu'il s'agit de protéger notre marché national, mais que dire de l'envers de la médaille, notamment du fait que l'Accord de libre-échange vise fondamentalement à ouvrir des marchés illimités auxquels nous n'avions pas accès.

Nous pourrions peut-être simplement appliquer ce raisonnement à un accord éventuel auquel le Mexique participerait. Pour ce qui est des secteurs agricoles où nous sommes très efficaces, l'élevage, la culture de céréales, de plantes oléagineuses, d'orge et d'avoine, ainsi que la fabrication de produits laitiers, existe-t-il des possibilités quelconque de percer le marché mexicain sans que, comme on nous l'affirme, tous les fermiers mexicains aillent s'établir à Los Angeles?

M. Miner: Monsieur le président, au chapitre des possibilités qu'offre le marché mexicain aux types de produits que nous exportons actuellement, tout d'abord, vous savez sûrement que nos échanges commerciaux avec le Mexique sont très limités. Il est très évident que nous sommes désavantagés d'une certaine façon, par rapport aux États-Unis, du point de vue géographique manifestement, ainsi que du point de vue des frais de transports entraînés par l'exportation d'un produit similaire. Même si ce sont là des problèmes, je crois franchement—et j'ai déjà occupé un poste de commissaire du commerce au Mexique—que nous pourrions grandement accroître nos activités commerciales au Mexique si nos exportateurs le voulaient. J'admets que dans certains secteurs, notamment ceux de l'élevage du porc et de la culture des plantes oléagineuses, on dépense beaucoup d'énergie pour favoriser le commerce.

Cependant, lorsque j'envisage l'avenir en tenant compte de la capacité du Mexique de faire concurrence à nos importations, j'ai l'impression que si l'on suppose que les politiques économiques seront profitables, que ce pays devra relever un défi considérable pour parvenir à un degré supérieur d'autonomie, que le marché mexicain demeurera un marché d'importation des types auxquels vous avez fait allusion, entre autres.

En outre, les Mexicains disposent déjà d'un marché relativement petit, mais assez spécialisé en comparaison des marchés que l'on trouve dans n'importe quelle région du reste de l'Amérique du Nord; il est aussi appelé à s'élargir. Ils seront donc dotés d'un marché d'aliments spécialisés; outre celui de produits moins transformés dont vous avez parlé. Même si la structure agricole mexicaine est moins efficace en moyenne, je crois qu'il est important—et je n'ai pas souligné cette question plus tôt—de se rappeler que l'on trouve dans certaines régions du Mexique de l'exploitation agricole à

[Text]

However, my own view would be that, given the population growth that is expected there, assuming their economic policies pay dividends and their levels of income rise, we can look forward to a growing market there that we should be quite interested in.

Senator Bolduc: Mr. Chairman, I am asking the sort of layman's question that is asked by someone who knows nothing whatsoever about the topic under discussion: How is it that it is so difficult to reach an agreement relating to agriculture? Most of the time, apparently, you commence by settling on a long period, say ten years, over which something will be phased in, and when you consider the percentage change that everyone is generally looking for, it is always something like one per cent a year. Why, then, is it so difficult to reach those kinds of agreements? It seems to me that a change of one per cent a year is not exactly the end of the world for anyone, especially when you take into account the changes in technology and price, and things of that nature.

Mr. Miner: Mr. Chairman, I could spend a lot of time on that subject. It is one of my favourite ones, but I will try to answer your questions briefly.

Looking at the GATT, and the manner in which it is currently written, agriculture is treated to some extent as a special case. This is not because the GATT itself was unable to deal with agriculture, but rather because governments did not want it dealt with. Governments, basically, did not want some of the rules of trade to apply as fully to agriculture as to other sectors. That is why we have exceptions, and they are widespread. The current draft would do away with exceptional treatment.

Why can't we change it more easily? Largely because most of the barriers at the border and the export subsidy practices are linked back to internal farm policies, the domestic system that you operate. Furthermore, in countries such as the United States, Canada, Western Europe, Japan, we have enough money, it seems, to continue those policies because farmers want them. What we are basically doing is continuing to buffer the farm community against restructuring that is under way in any event. But we are, as governments, responding to political demands and providing support programs which in turn, of course, create trade problems.

[Traduction]

grande échelle plutôt moderne, particulièrement pour la culture des fruits et des légumes, entre autres, de sorte que l'agriculture s'y améliore et continuera de le faire.

Cependant, je serais porté à croire qu'étant donné la croissance de la population à laquelle on s'attend là-bas, si on tient compte de la rentabilité de leur politique économique et de la hausse de leurs revenus, nous pouvons prévoir que le Mexique sera doté de marchés croissants qui devraient grandement nous intéresser.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le président, j'aimerais poser le type de questions de profane comme celles que posent ceux qui ne connaissent absolument rien du sujet de la discussion: comment peut-on avoir autant de difficulté à conclure un accord relatif à l'agriculture? La plupart du temps, apparemment, on commence par établir une longue période, disons une période de dix ans, au cours de laquelle une mesure sera graduellement appliquée; de plus, pour ce qui est du pourcentage de changements généralement souhaités par tous les intervenants, il se situe toujours aux alentours de 1 p. 100 par année. Pourquoi, alors, est-ce tellement difficile d'obtenir ce genre d'accord? Il me semble que 1 p. 100 de changements par année ne représente pas tout à fait la fin du monde pour qui que ce soit, particulièrement lorsqu'on tient compte des changements de technologie, de prix et d'autres facteurs du genre.

M. Miner: Monsieur le président, je pourrais consacrer beaucoup de temps à cette question. C'est l'une de mes préférées; j'essaierai toutefois de répondre brièvement à vos questions.

Lorsqu'on étudie le GATT et la façon dont il est actuellement rédigé, l'agriculture y est traitée jusqu'à un certain point comme un cas particulier. Ce n'est pas que le GATT lui-même ne puisse s'appliquer à l'agriculture, mais plutôt les gouvernements ne voulaient pas que ce secteur soit touché. Les gouvernements ne voulaient pas, fondamentalement, que certaines règles commerciales s'appliquent aussi pleinement à l'agriculture qu'à d'autres secteurs. C'est la raison pour laquelle on a prévu des exceptions et qu'elles sont largement répandues. Dans la version actuelle de l'accord, on éliminerait le traitement exceptionnel.

Pourquoi ne pouvons-nous pas le modifier plus facilement? C'est, en grande partie, parce que les obstacles imposés à la frontière et les pratiques liées aux subventions d'exportation remontent aux politiques agricoles internes, le système national que l'on applique. En outre, certains pays, notamment les États-Unis, le Canada, le Japon et les pays de l'Europe de l'Ouest ont apparemment suffisamment d'argent pour continuer d'appliquer ces politiques parce que les agriculteurs le souhaitent. Nous tentons fondamentalement de continuer d'immuniser la collectivité agricole contre la restructuration en cours. Cependant, en tant que gouvernements, nous réagissons aux exigences politiques et fournissons des programmes

[Text]

Why is it so difficult? Governments have to first decide that they want to change their internal systems in order to enable the negotiation of the border regimes which are linked directly to the internal system. We have an outstanding example ourselves, of course, with dairy and poultry, but you can find similar examples in most developed countries.

In this particular GATT round, governments decided that they were ready to do that. In the OECD, they agreed on the direction of change. However, now that they were down to the line of final decision, and given the political situation that prevails in some countries that seems to influence decisions such as this, they are reluctant to close the differences.

Senator MacEachen: Just picking up on that point, and turning our attention to the differences between Europe and the United States on agriculture, what presently are the differences with respect to Arthur Dunkel's compromise text? I take it that he has proposed a certain, one might say moderate or modest reduction in subsidies. Where is the difficulty there, and how far apart are the Europeans and the Americans?

Mr. Miner: A factor in answering your question, Senator, is that the European Community, for the first time, has what I would call a genuine reform proposal in front of them with respect to their internal policies. This relates to the previous question. They were not ready to change their internal systems until more recently, and they now have proposals which would do that significantly. In respect to the Dunkel proposals—

Senator MacEachen: Are these proposals being examined by the commission at the moment?

Mr. Miner: Yes, the proposals were put forward by the agriculture commissioner, and are being examined largely in the capitals of the national states, but they are being debated among the ministers of agriculture from the member states, and they are working their way towards a resolution. Perhaps this year they will reach one. To some extent, there is a chicken-and-egg situation. Do they finalize their internal reform ahead of the GATT result or do they close on the GATT differences ahead of finalizing their internal systems?

[Traduction]

d'appui, qui, à leur tour, créent, bien sûr, des problèmes commerciaux.

Pourquoi est-ce tellement difficile? Les gouvernements doivent d'abord déterminer s'ils veulent ou non modifier leur système interne pour permettre la négociation des régimes frontaliers directement liés au système interne. Bien entendu, nos propres secteurs de produits laitiers et d'élevage de la volaille nous fournissent un exemple remarquable; on peut toutefois retrouver des cas semblables dans la plupart des pays développés.

Au cours de la présente ronde de discussions sur le GATT, les gouvernements se sont dits prêts à effectuer ces changements. À l'OCDE, on a convenu de l'orientation du changement. Cependant, maintenant que le moment de la décision finale est venu et compte tenu de la situation politique qui règne dans certains pays et qui semble influencer sur ce genre de décision, on est réticent à éliminer les différences.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais simplement que nous poursuivions cette question en nous attachant aux différences qui existent entre l'Europe et les États-Unis au chapitre de l'agriculture: quelles sont les différences actuelles par rapport au texte de compromis d'Arthur Dunkel? Je crois comprendre qu'il a proposé une certaine réduction de subventions que l'on pourrait qualifier de modérée ou de raisonnable. Où se trouve alors le problème et jusqu'à quel point les Européens sont-ils différents des Américains?

M. Miner: Sénateur, la réponse à votre question comporte plusieurs éléments, dont celui-ci: pour la première fois, on a présenté à la Communauté européenne ce que je qualifierais de proposition de réforme réelle relative à ces politiques internes. Cette proposition est liée à la question précédente. Jusqu'à tout récemment, la communauté européenne n'était pas prête à modifier ses systèmes internes; elle dispose maintenant de propositions qui les modifieraient considérablement. En ce qui concerne les propositions de M. Dunkel —

Le sénateur MacEachen: La commission examine-t-elle actuellement ces propositions?

M. Miner: Oui, ces propositions ont été mises de l'avant par le ministère de l'Agriculture et sont examinées en grande partie dans les capitales des divers États; elles font toutefois l'objet de discussions entre le ministre de l'Agriculture des États membres, qui se dirigent vers l'obtention d'un accord. Ils l'obtiendront peut-être cette année. Il s'agit jusqu'à un certain point du dilemme de l'oeuf et de la poule. Doivent-ils mettre la touche finale à leur réforme interne avant de connaître les résultats des discussions sur le GATT ou plutôt régler les différends relatifs au GATT avant de mettre la dernière main à leurs systèmes internes?

[Text]

The interesting thing about the reform proposals is that they were relatively consistent with the type of guidelines or principles that were agreed in the OEACD, going back about five years. They involve, for instance—and this is a proposal—35 per cent reduction in cereal prices. They claim to have had prices already fall by something like 40 per cent, so this is significant. They also would make adjustments in other commodities, part of which would flow from cheaper cereal feed.

The differences in respect of the reduction in internal subsidies, which the draft text sets at 20 per cent, is not so significant in the sense that what they propose within Europe, and what the Americans are doing in trying to contain their expenditures, would fall within that bound. So that is really not a commitment that significantly bites according to present policies.

When you then look at the border, the reduction in border measures by approximately 36 per cent, that too is not creating a substantial problem. The Europeans seem prepared to convert their non-tariff barriers to tariffs and to reduce them. They are somewhat concerned that there is a difference—36 per cent at the border and 20 per cent inside. They want balance. They are also concerned—and this is one of the difficulties—over the fact that they have bound duty-free access to their market in previous rounds for oilseeds and some feed substitutes. That type of import has been coming in without levy and has distorted their internal market significantly. They would like to rebalance that level of protection; in other words, raise the tariffs, and the other side, Canada included, will not agree to that. So there is one area of difficulty.

Another problem is that in their reform proposals, they are trying to decouple their subsidies from the market. They are trying to let price influence production rather than quantitative or over other types of controls, but they have undertaken—and this is a broad political commitment—to fully compensate their marginal farmers, at least their smaller farmers, and largely the commercial operators for the loss of income from the lower price; in other words, give them a compensation payment direct, and these payments are not yet seen as acceptable in terms of their effect on production and trade. They are linked, to some degree, to the market still, or at least to production, so they do not go into the compartment or the green box, so-called, which is immune from reduction in the GATT text. That is another difficulty.

[Traduction]

L'aspect intéressant des propositions de réforme est le suivant: elles ont été relativement conformes au type de lignes directrices de principe convenues à l'OCDE il y a environ cinq ans. Par exemple, elles prévoient—et il s'agit d'une proposition—une réduction de 35 p. 100 des prix des céréales. Les Européens prétendent avoir déjà réduit leurs prix d'environ 40 p. 100, ce qui représente une réduction importante. Ils apporteraient également des modifications à d'autres produits, dont certains seraient cultivés à l'aide de moulées moins coûteuses.

Les différences relatives à la réduction des subventions internes, établies à 20 % dans la version préliminaire, ne sont pas tellement importantes: les réductions proposées en Europe, et les mesures appliquées par les Américains pour tenter de réduire leurs dépenses respecteraient cette limite. Cet engagement n'est donc vraiment pas dévastateur à ce point par rapport aux politiques actuelles.

Lorsqu'on examine ensuite la situation à la frontière, la réduction d'environ 36 % des mesures appliquées à la frontière, on constate que cette réduction ne crée pas non plus de problèmes importants. Les Européens semblent prêts à convertir leurs obstacles non-tarifaires en tarifs et à les réduire. Ils sont quelque peu préoccupés par la différence—de 36 % à la frontière et de 20 % sur le territoire. Ils veulent obtenir un équilibre. Ils sont également préoccupés—et c'est là l'un des problèmes—par le fait qu'ils ont restreint l'accès en franchise à leur marché au cours de rondes antérieures pour ce qui est des plantes oléagineuses et de certains substituts d'engrais. Ce type de produit a été importé sans faire l'objet de prélèvements, ce qui a considérablement altéré leur marché interne. Les Européens aimeraient rééquilibrer ces mesures de protection; autrement dit, ils aimeraient hausser les tarifs. L'autre partie, y compris le Canada, n'acceptera pas cette mesure. C'est donc ça l'un des secteurs problématiques.

Les propositions de réforme des pays européens posent un autre problème: ils tentent de dissocier leurs subventions du marché. Ils tentent de laisser les prix influencer la production plutôt que d'appliquer les mesures quantitatives ou d'autres types de contrôle; ils ont toutefois commencé—et cela représente un vaste engagement politique—à indemniser totalement leurs agriculteurs particuliers, du moins ceux dont la production est moins importante, de même qu'une grande partie des exploitants commerciaux qui subissent une perte de revenus en raison du prix réduit; autrement dit, on leur verse les indemnités directes, et ces versements ne sont pas encore jugés acceptables en ce qui a trait à leurs conséquences sur la production et le commerce. Ils sont toujours liés, jusqu'à un certain point, aux marchés, ou du moins à la production, de sorte qu'on ne peut les intégrer à la catégorie, ou à la prétendue «boîte verte», immunisée contre la réduction prévue dans le texte du GATT. Voilà un autre problème.

[Text]

A further difficulty, and perhaps the most severe one, relates to the export subsidy disciplines that are proposed. In this regard, expenditures are to be reduced by 36 per cent over a period of six years, and the volume that is eligible for the subsidy by 24 per cent. That latter is biting. Again, the Europeans have built up quite an oversupply of cereals, beef and other products and they are worried about not being able to move them. So this volume constraint on the export subsidy side is a difficulty.

Senator MacEachen: What do you think the political situation, for example in Germany, will have on the resolution? Germany, as I understand it, has been more forthcoming. What will happen now?

Mr. Miner: Mr. Chairman, the difficulties that the European Community faces at the negotiating table are in some respect due to the German position, which has historically wanted a high price and has not worried about containing the production through whatever means because in Germany there are more marginal or smaller farmers, and that appeals to them. However, they have been more forthcoming, particularly under pressure from their industrial sector that wants a result. The expansion of Germany does not seem to be a factor here. It may be too early. The Europeans all say that what is going on in central and eastern Europe, including former East Germany, are political issues at this stage.

My own view is that they are nonetheless concerned that they will have to import from those countries as they develop their economies on a market basis and, as a result, they had better get their house in order. Therefore, I believe there is pressure there that they are not acknowledging to reform the common agricultural policy and bring it closer to market reality so that they can better cope with an expansion of agriculture in central and eastern Europe, which is bound to occur if their political processes succeed.

Senator MacEachen: Might the Germans not be less forthcoming in light of their budgetary deficit and the possible necessity of increasing that deficit if they have to engage in further support of their farmers and their income system?

Mr. Miner: More recently, it does appear that Mr. Kohl has either been more concerned about other matters or less inclined to push this particular issue than was the case going

[Traduction]

Les mesures disciplinaires que l'on propose d'appliquer aux subventions à l'exportation présentent un autre problème, peut-être le plus grave. À cet égard, on doit réduire les dépenses de 36 % au cours d'une période de six ans et de réduire de 24 % le volume admissible à une subvention. Cette dernière mesure est très néfaste. Encore une fois, les Européens ont accumulé un excédent important de céréales, de boeuf et d'autres produits et craignent de ne pas pouvoir les exporter. Cette contrainte liée au volume admissible à une subvention à l'exportation pose donc un problème.

Le sénateur MacEachen: À votre avis, quelles seront les conséquences de la situation politique, notamment en Allemagne, sur le règlement des différends? D'après ce que je comprends, l'Allemagne a commencé à faire preuve d'une plus grande coopération. Qu'arrivera-t-il maintenant?

M. Miner: Monsieur le président, les problèmes auxquels la Communauté européenne se heurte à la table des négociations découlent, à certains égards, à la position de l'Allemagne, qui a traditionnellement voulu des prix élevés et ne s'est pas occupée de restreindre la production de quelque façon que ce soit, puisque l'Allemagne compte un plus grand nombre d'agriculteurs particuliers ou dont l'exploitation est plus restreinte, et qui apprécient ces prix élevés. Toutefois, elle s'est montrée plus coopérative, particulièrement en raison des pressions exercées par le secteur industriel, qui veut obtenir un résultat. L'expansion de l'Allemagne ne semble pas être un facteur à ce sujet. Il pourrait encore être trop tôt. Tous les Européens affirment que les événements qui se produisent en Europe centrale et en Europe de l'Est, y compris dans l'ancienne Allemagne de l'Est constituent des problèmes politiques à cette étape-ci.

À mon avis, les Européens craignent néanmoins de devoir importer des produits de ces pays à mesure qu'ils élaboreront leurs économies selon le marché; ils devraient donc mettre de l'ordre chez eux. C'est pourquoi je crois que l'on exerce des pressions sur ces pays—qui ne l'admettent pas—pour qu'ils réforment les politiques agricoles ordinaires et qu'ils les adaptent davantage à la réalité du marché, de façon à pouvoir mieux composer avec une expansion de l'agriculture en Europe centrale et en Europe de l'Est, expansion qui est appelée à se produire si les méthodes politiques de ces pays se révèlent fructueuses.

Le sénateur MacEachen: Les Allemands ne pourraient-ils pas se montrer moins coopératifs, étant donné leur déficit budgétaire et la possibilité de devoir accroître ce déficit, s'ils doivent s'engager à fournir un appui supplémentaire aux agriculteurs et à leur système financier?

M. Miner: Depuis quelque temps, M. Kohl semble effectivement être plus préoccupé par d'autres questions ou moins porté à favoriser le règlement de ce problème particulier qu'il

[Text]

back a few weeks and months. However, the Germans generally, I think, are dedicated to getting a result out of this trade negotiation; they are a commercially-oriented country. While it may well be that, at the moment, they are not being too vocal politically, I believe they are still pushing for a result.

One of the problems, I think, is that from a political point of view there has been a lot of publicity about the difficulties on both sides, and no matter what one says or does, it appears like a concession. Heads of state have a great deal of difficulty conceding very much publicly, and I think that is a hindrance that we have here. It is a political problem, I believe.

Senator MacEachen: Just one more question, if I may, Mr. Chairman, and that has to do with the Canadian supply-managed products. What will happen there, and what in your opinion ought to happen from a productivity point of view in Canada?

Mr. Miner: Mr. Chairman, in respect of that sector, one of the reasons why I think it is important to look at what is going on globally, apart from what is going on in a negotiation, is to see the lines of change that are occurring; the directions of policy adjustment that is under way. You will have noticed that the European Community has not been very strong in supporting a quantitative type of mechanism for a sector like dairy, even though they have something similar themselves. The reason is that they have concluded internally—and they claim this debate is over—that they must use the market and price to bring agriculture into proper adjustment. I believe that is a global trend, and I think it is occurring because of a number of things I mentioned in my introductory comments.

We are not immune to this at all, and quite clearly I believe that the supply-management sectors in Canada must adjust; they must become more flexible. That is not to say that the system has to be discarded, of course; simply that they must operate in a more market-related fashion, and the sooner they come to that conclusion and get on with it, the better for the sector. Unfortunately, however, that is a very difficult political issue here. I believe that, in the event of a GATT result, that Canada's flexibility would relate to how tariffication applies; how and when—a question of time, rather than further exception in treatment, and the same would be true for other countries' sensitive sectors. I do not believe that that is the end of

[Traduction]

ne l'était il y a quelques mois. Cependant, à mon avis, les Allemands se sont généralement engagés à obtenir un résultat de ces négociations commerciales; ils forment un peuple orienté vers le commerce. Il se pourrait bien qu'à l'heure actuelle ils soient plutôt silencieux du point de vue politique; je crois toutefois qu'ils s'efforcent toujours d'obtenir un résultat.

À mon avis, la grande quantité de publicité consacrée, du point de vue politique, aux difficultés éprouvées par les deux parties est la cause des problèmes; quels que soient les actes ou les paroles de l'une ou l'autre des parties, ils ressemblent toujours à une concession. Les chefs d'État ont énormément de difficulté à accorder des concessions publiquement; et je pense que ce même problème nuit à la situation qui nous occupe. Je crois qu'il s'agit d'un problème politique.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais seulement, si vous me le permettez, Monsieur le président, poser une autre question, qui touche les produits canadiens dont l'approvisionnement est géré. Qu'arrivera-t-il dans ce secteur, et, à votre avis, que devrait-il arriver du point de vue de la productivité au Canada?

M. Miner: Monsieur le président, en ce qui concerne ce secteur, je pense, notamment, qu'il est important d'examiner la situation d'un point de vue mondial, mis à part ce qui se passe à la table des négociations, parce que cela permet de voir les tendances du changement qui se produit et l'orientation des adaptations des politiques qui s'effectuent. Vous aurez remarqué que la Communauté européenne n'a pas témoigné un appui très solide à l'application de types de mécanisme quantitatif dans un secteur comme celui des produits laitiers, même s'ils se ressemblent d'une certaine façon. Afin de justifier ce manque d'appui, la Communauté européenne a affirmé qu'elle avait déterminé à l'interne et—les pays qui la composent prétendent que ce débat est terminé—qu'elle devait utiliser le marché et les prix pour adapter correctement l'agriculture. À mon avis, il s'agit d'une tendance mondiale, qui découle d'un certain nombre de facteurs auxquels j'ai fait allusion dans mes remarques préliminaires.

Nous ne sommes absolument pas immunisés contre ce problème et, à mon avis, les secteurs de produits canadiens dont l'approvisionnement est géré doivent, de toute évidence, s'adapter; ils doivent devenir plus souples. Cela ne signifie pas, bien sûr, que l'on doit rejeter le système; on doit simplement l'appliquer d'une manière qui soit davantage liée au marché. Le plus tôt on arrivera à cette conclusion et l'on prendra les mesures nécessaires, le mieux le secteur s'en portera. Malheureusement, cela représente toutefois un problème politique très complexe. Selon moi, si les négociations du GATT produisaient un résultat, la souplesse du Canada serait liée à la façon et au moment d'appliquer les tarifs—il s'agit d'une

[Text]

the world for those sectors, either. I believe they can compete, but they need time to adjust.

Senator MacEachen: On that point, it may not be the end of the world, but it is certainly bad news, is it not? At least, can you say that it is bound to lead to a shrinkage in those sectors, for example. I have been told that it is inevitable that, with tariffication, over time the poultry business will shrink. There is no way that, in Canada, it can survive. However, you seem to have a more cheerful outlook.

Mr. Miner: From when I have seen and studied and read, and from some discussions on the subject, I do not really see the potential for the dairy sector to shrink any more rapidly than they may be in any event, because consumption of some of these products is, in fact, shrinking. I believe that there is a potential for it to shrink with the system if we do not find a way to process, because we will not be able to compete with those products which are bound to come in. One cannot maintain a solid frontier against processed supply-managed commodities. We have learned that from the ice cream and yogurt case, and it just is not consistent with the GATT. Therefore we must face that kind of competition, and our sectors will shrink if we do not adjust and meet it—and here I am talking about the food processing side.

From what I have seen of the dairy industry's actual variable costs, they are not substantially above those of the U.S. if you compare like regions. To the extent you see differences, they can be traced back to the cost of the system that is operating now, because most of those benefits are capitalized back into either quotas or labour or other parts of the system.

The poultry industry is a little different. The structure of the industry is based on individual farms, and that is different in the United States, so it could well face more structural adjustment. However, I have not seen anything that would convince me that they will shrink. I think if they go about adjusting with a reasonable set of transition arrangements, with a continuing level of protection beyond their tariff quota - which is quite possible under the current GATT system - and with a supply-management system that is more market responsive, I frankly would be surprised if those two sectors shrink more than the market would warrant.

[Traduction]

question de temps, plutôt que d'une autre exception —; en outre, il en irait de même des secteurs névralgiques d'autres pays. À mon avis, cela ne détruira pas ces secteurs non plus. Je crois qu'ils peuvent être compétitifs, mais qu'ils ont besoin de temps pour s'adapter.

Le sénateur MacEachen: À ce sujet, sans être la fin du monde, c'est sûrement une mauvaise nouvelle, non? Peut-on dire au moins que cela devrait entraîner, par exemple, une réduction de ces secteurs? On m'a dit que les tarifs provoqueraient inévitablement, avec le temps, une diminution de la production de volaille. Ce secteur ne pourrait absolument pas survivre au Canada. Cependant, vous semblez avoir une perspective plus réjouissante.

M. Miner: D'après ce que j'ai constaté, étudié et lu et d'après certaines discussions auxquelles j'ai participé à ce sujet, je ne crois vraiment pas que le secteur de produits laitiers pourrait diminuer plus rapidement qu'il ne pourrait le faire de toute façon, puisque la consommation de certains de ces produits diminue effectivement. Je pense qu'il pourrait diminuer en même temps que le système si nous ne trouvons pas de façon de transformer, car nous serons incapables de faire concurrence aux produits qui pénétreront sans doute le marché. Il est impossible de bloquer fermement l'accès à des denrées transformées dont l'approvisionnement est géré. Le cas de la crème glacée et du yaourt nous l'apprend; en outre, cette pratique n'est tout simplement pas conforme au GATT. Nous devons donc faire face à ce type de concurrence, et nos secteurs diminueront si nous n'adaptions pas nos méthodes et si nous n'affrontons pas la concurrence—je parle maintenant de la transformation des aliments.

D'après ce que j'ai constaté des coûts variables réels de l'industrie laitière, ils ne sont pas considérablement supérieurs à ceux des États-Unis, si l'on compare des régions semblables. Dans la mesure où l'on constate une différence, on peut la retracer jusqu'au coût du système appliqué actuellement, puisque la plupart de ces profits sont capitalisés dans des contingents, des coûts liés à la main d'oeuvre ou d'autres parties du système.

L'industrie de la volaille est légèrement différente. La structure de l'industrie se fonde sur les fermes individuelles, ce qui la distingue de l'industrie des États-Unis. On pourrait donc fort bien adapter la structure davantage. Toutefois, je n'ai rien vu qui puisse me convaincre que l'industrie sera réduite. Je pense que si l'on modifie l'industrie en appliquant un ensemble raisonnable de dispositions de transition, en maintenant un niveau de protection excédant les contingents tarifaires—ce qui est très possible dans le cadre du système fondé sur l'Accord général actuel—et si l'on applique un système de gestion des approvisionnements mieux adapté au marché, je serais franchement surpris si ces deux secteurs étaient réduits davantage que ce que le marché justifierait.

[Text]

Senator MacEachen: It seems to me that all those visits to Brussels were unnecessary. I am referring to all of your former ministerial colleagues who travelled to the GATT, imploring that tariffication not happen.

An Hon. Senator: In any event, we satisfied our rural constituencies.

The Chairman: I gather that the NAFTA, as such, does not pose new difficulties for Canadian supply management as such?

Mr. Miner: Mr. Chairman, that may well be true. There will be pressure for improved access, and the Mexicans may look at this issue along similar lines to the U.S. It does depend to some degree on what the Mexicans themselves do with their sensitive commodities. If they try to maintain some form of protection, then they will be more willing to see that occur with their partners. However, I think the major challenge comes from the GATT, although there may be some issues in NAFTA.

The Chairman: You have told us that insofar as fruit and vegetables are concerned, where our production is not complementary to that of Mexico, our industry would be protected by the snapback?

Mr. Miner: In that respect, Mr. Chairman, that is certainly true under the FTA, and there may be new or different safeguards arranged under the NAFTA. However, having seen how the U.S. industry itself reacts to competition with the Mexicans, I would suspect that the safeguards would be at least as effective.

The Chairman: All right. Is there any other segment of Canadian agriculture on which the NAFTA would apply—and here I am talking about a NAFTA shaped to accommodate Mexican interests rather than U.S. interests—where the NAFTA might be used as a Trojan horse? In that respect, is there any other area of Canadian agriculture that we ought to talk about?

Mr. Miner: I do not have the impression that there are other areas that are significantly exposed. You probably should give some thought to the impact on food processing. I think it is fair to say that, in Canada today, our industry is having some difficulty restructuring and competing. In Mexico's case, if they have new investment going into the fruit and vegetable sector, you may well see increased competition in things like frozen vegetables, for example, which is, of course, on the market in all seasons. Therefore there may be some areas to be concerned about with regard to food processing in Canada. My feeling there, however, would be that we

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Il me semble que tous ces voyages à Bruxelles étaient inutiles. Je fais allusion à tous vos anciens collègues ministériels qui sont allés implorer les responsables du GATT de ne pas appliquer de tarif.

Un honorable sénateur: De toute façon, nous avons satisfait nos circonscriptions rurales.

Le président: Je suppose que l'ALENA elle-même ne pose aucun nouveau problème en ce qui concerne la gestion des approvisionnements canadiens en tant que tel?

M. Miner: Monsieur le président, cela pourrait bien être le cas. On exercera des pressions pour obtenir un accès amélioré; en outre, les Mexicains pourraient examiner ce problème un peu de la même façon que les Américains. Cela dépend, jusqu'à un certain point, de ce que les Mexicains eux-mêmes feront de leurs secteurs névralgiques de produits. S'ils tentent de maintenir un certain type de protection, ils accepteront mieux de voir leurs partenaires faire de même. Toutefois, à mon avis, le principal problème découle du GATT même si certains problèmes proviennent de l'ALENA.

Le président: Vous nous avez affirmé que pour ce qui est du secteur des fruits et des légumes, où notre production n'est pas complémentaire à celle du Mexique, notre industrie serait protégée par le retour au taux de droit de NPF.

M. Miner: À ce sujet, Monsieur le président, c'est certainement le cas en vertu de cet Accord de libre-échange; en outre, on pourrait prévoir des garanties nouvelles ou différentes dans le cadre de l'ALENA. Cependant, après avoir vu comment l'industrie américaine elle-même réagit à la concurrence des Mexicains, je serais porté à croire que les garanties se révéleraient au moins aussi efficaces.

Le président: D'accord. L'ALENA s'appliquerait-il à un autre secteur de l'agriculture canadienne—je parle ici d'un conçe pour servir les intérêts mexicains plutôt que les intérêts américains —, un secteur où l'ALENA pourrait être utilisé comme un cheval de Troie? À cet égard, y a-t-il un autre secteur de l'agriculture canadienne dont nous devrions discuter?

M. Miner: Je n'ai pas l'impression que d'autres secteurs soient considérablement touchés. Vous devriez probablement réfléchir un peu aux conséquences sur la transformation des aliments. À mon avis, il est juste d'affirmer qu'aujourd'hui, au Canada, notre industrie éprouve une certaine difficulté à se restructurer et à opposer une concurrence. Dans le cas du Mexique, si l'on investit de nouvelles sommes dans le secteur des fruits et des légumes, on pourrait bien assister à un accroissement de la concurrence relative à des produits comme les légumes congelés, qui, bien sûr, sont offerts sur le marché toute l'année. Il y aurait donc peut-être lieu de

[Text]

have bigger problems internally to solve, and that we should worry about them to a greater extent than we worry about competition from Mexico at this stage.

The Chairman: Could you explain that?

Mr. Miner: My concern is that, in terms of the supply-management sectors, for example, we are making it quite difficult for those processing sectors to meet competition or, for that matter, to expand. I think, too, that in our food-processing industry we have tended to shape our activities towards the domestic market. We need to restructure and look at how some of this is going on. We have, of course, some good example of companies that are global. However, as I see it, we have a lot to do in that food processing sector. Furthermore, I see that the trend in the trade is in that direction, and we really should not waste our time here. We should get on with it. It is very important that Canada create the conditions, both from a regulatory point of view and from other perspectives, to process where we can.

Senator Kelleher: The big problem we had during our negotiations under the free trade agreement was that we were opening up the market to the finished food product, but we did not open up the market for the raw product that our food processors required to make the product here. I well recall the McCain's and the others beseeching us; they said, "Look, we're prepared to compete, but we have to be able to buy the product at competitive prices." But because of supply management and everything else, they were being forced to buy these products at a much higher price than their American competitors. Therefore the problem really developed under the free trade agreement, and I think that what our witness is saying is that NAFTA will probably not exacerbate that problem. It is already there, and you do not really think NAFTA will add to it. Is that a fair comment?

Mr. Miner: In general, I would agree with that. My only reservation would be in respect of some food processing such as frozen vegetables, which could become quite competitive out of Mexico.

Senator Kelleher: Se we are okay there. However, it was an insoluble problem for us, and what we did was we came down on the side of supply management and the people involved in that. In other words, only one side could get that protection, and that is the side we came down on.

[Traduction]

s'inquiéter de certains secteurs en ce qui a trait à la transformation des aliments au Canada. Je serais toutefois porté à croire que nous avons des problèmes internes plus importants à régler et qu'ils devraient nous inquiéter davantage que la concurrence que nous oppose le Mexique à l'heure actuelle.

Le président: Pourriez-vous expliquer cela?

M. Miner: Je crains, en ce qui a trait, par exemple, aux secteurs de produits dont l'approvisionnement est géré, que nous ne rendions les choses très difficiles pour le secteur de transformation du point de vue de sa capacité d'affronter la concurrence, voire de prendre de l'expansion. Je pense également que nous avons été portés à adapter les activités de notre industrie de transformation des aliments au marché national. Nous devons restructurer l'industrie et examiner le fonctionnement de certaines de ces activités. Certaines sociétés nous fournissent, bien sûr, un bon exemple sur la scène mondiale. Toutefois, à mon avis, nous avons beaucoup à faire dans le secteur de transformation des aliments. Je constate de plus que la tendance commerciale est orientée dans ce sens; nous n'avons vraiment pas de temps à perdre. Nous devrions commencer tout de suite. Il est très important que le Canada crée les conditions, tant du point de vue de la réglementation que sous d'autres angles—qui nous permettront de transformer les aliments lorsque ce sera possible.

Le sénateur Kelleher: Nous avons éprouvé un problème important au cours des négociations dans le cadre de l'Accord de libre-échange: nous rendions le marché accessible aux produits alimentaires finis sans le rendre accessible aux matières premières dont notre secteur de transformation des aliments avait besoin pour fabriquer les produits au Canada. Je me rappelle bien le ton implorant des McCain et des autres entreprises: «Écoutez, nous sommes prêts à affronter la concurrence; toutefois, nous devons pouvoir acheter le produit à un prix concurrentiel.» Cependant, la gestion de l'approvisionnement et toutes les autres exigences les obligeaient à acheter ces produits à un prix beaucoup plus élevé que leurs concurrents américains. Le problème s'est donc vraiment manifesté dans le cadre de l'Accord de libre-échange; à mon avis, le témoin nous affirme que la l'ALENA n'accentuera probablement pas ce problème. Il existe déjà, et vous ne croyez pas vraiment que l'ALENA l'amplifiera. Est-ce juste?

M. Miner: En général, je serais d'accord avec cette remarque. Ma seule réserve toucherait la transformation de certains aliments, notamment les légumes congelés, secteur dans lequel le Mexique pourrait nous opposer une grande concurrence.

Le sénateur Kelleher: Cette question est donc réglée. Toutefois, elle représentait pour nous un problème insoluble. Nous nous sommes donc ralliés du côté de la gestion des approvisionnements et des personnes qui l'appliquent. Autrement dit, nous ne pouvions accorder cette protection qu'à une seule des

[Text]

The Chairman: Honourable senators, this has been a very useful meeting, and I am sure that we are all most grateful to Mr. Miner for his testimony and for his succinct replies to our questions.

The committee proceeded *in camera*.

[Traduction]

parties, et nous avons choisi celle de la gestion des approvisionnements.

Le président: Honorables sénateurs, notre réunion s'est révélée très utile, et je suis certain que nous sommes des plus reconnaissants à M. Miner de son témoignage et de ses réponses à nos questions.

Le comité a poursuivi ses délibérations à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Centre for Trade Policy and Law:
Bill Miner, Senior Research Associate.

Du Centre de politique d'échange et du droit:
Bill Miner, principal associé de recherche.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, May 19, 1992

Le mardi 19 mai 1992

Issue No. 12

Fascicule n° 12

Eighth Proceedings on:

Huitième fascicule concernant:

The examination of negotiations
for a North American
free trade agreement
among Canada, the United States
and Mexico and any other
related trade developments

L'examen des négociations
en vue d'un accord
de libre-échange
entre le Canada, les États-Unis
et le Mexique et tout autre
aspect commercial connexe

WITNESSES:
(see back cover)

TÉMOINS:
(voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	MacEachen
Balfour	Marshall
Bolduc	Meighen
Bosa	*Murray, P.C.
Cogger	(or Lynch-Staunton)
Cools	Ottenheimer
Corbin	Phillips
Doody	Robichaud
*Frith (or Molgat)	Roblin, C.P.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Doyle substituted for that of the Honourable Senator Bolduc. (May 19, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Atkins	MacEachen
Balfour	Marshall
Bolduc	Meighen
Bosa	*Murray, c.p.
Cogger	(ou Lynch-Staunton)
Cools	Ottenheimer
Corbin	Phillips
Doody	Robichaud
*Frith (ou Molgat)	Roblin, c.p.
Kelleher	Stewart
Kinsella	Stollery
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Doyle substitué à celui de l'honorable sénateur Bolduc. (Le 19 mai 1992)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 21, 1991:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was—
Adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart, propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 19, 1992

(14)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:40 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Bosa, Cools, Doyle, Lynch-Staunton, Stewart and Stollery. (7)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Susan Olsen and Tony Halliday, Researchers.

Also in attendance: Patrick Savoie, Clerk of the Subcommittee on Security and National Defence and the Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Novacor Chemicals Ltd:

Gerry Finn, Vice-President;

Dennis J. McConaghy, Vice-President, Senior Vice-President, Hydrocarbon Feedstock.

From the Canadian Bankers Association:

Helen K. Sinclair, President;

Shawn Scott Cooper, Vice-President, Financial Institutions.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

The Honourable Senator Balfour presents the supplementary budget for the Subcommittee on Security and National Defence.

The Honourable Senator Balfour moved—THAT the Committee concur in the following supplementary budget application submitted by the Subcommittee on Security and National Defence for the purpose of its consideration of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces, and that the Chairman or his representative submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Transportation and Communications:	\$14,300
TOTAL:	\$14,300

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 MAI 1992

(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 15 h 40 aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Bosa, Cools, Doyle, Lynch-Staunton, Stewart et Stollery. (7)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Susan Olsen et Tony Halliday, chargés de recherche.

Aussi présents: Patrick Savoie, greffier du Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale et les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De Novacor Chemicals Ltd:

Gerry Finn, vice-président;

Dennis J. McConaghy, vice-président, vice-président principal, Hydrocarbon Feedstock.

De l'Association des banquiers canadiens:

Helen K. Sinclair, présidente;

Shawn Scott Cooper, vice-président, Institutions financières.

Le Comité, conformément à l'Ordre de renvoi du jeudi 21 novembre 1991, étudie les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

L'honorable sénateur Balfour présente le budget supplémentaire du Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale.

L'honorable sénateur Balfour propose,—QUE le Comité souscrive à la demande de budget supplémentaire suivante, soumise par le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale aux fins de son étude de questions relatives à la sécurité nationale et à la défense et aux rôles que les forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir, et que le président ou son représentant soumette ledit budget au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration pour approbation:

Transport et communications:	14 300 \$
TOTAL:	14 300 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

At 3:50 p.m., Mr. Finn made a statement and, together with the other witness, answered questions.

At 4:30 p.m., Ms. Sinclair made a statement and, together with the other witness, answered questions.

At 5:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 15 h 50, M. Finn fait une déclaration et, avec l'autre témoin, répond aux questions.

À 16 h 30, M^{me} Sinclair fait une déclaration et, avec l'autre témoin, répond aux questions.

À 17 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

La greffière du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 19, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:30 p.m. to continue its examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We had a proposal from our Subcommittee on National Security and Defense relative to their study of peacekeeping by the Canadian Armed Forces. There is a motion for the approval of their budget request. Perhaps someone would move that motion?

Senator Balfour: I so move.

Senator Stollery: What is the procedure here, Mr. Chairman.

The Chairman: The procedure now is that the motion is before the committee and Senator Balfour, the Chairman of the subcommittee, is here. If there are comments that are pertinent—

Senator Stollery: There does not seem to be, since I am the only one here, though I suppose that it would be in order to just repeat the comments that were made last week.

There was a concern expressed that, in the sense that this subcommittee relates to the last Subcommittee on National Defence, in the view of some members of the committee—and I am not necessarily giving you my views, but I think this was the point that was raised—this subcommittee not take on a life of its own as happened with the last subcommittee on National Defence. I think there was some criticism of that turn of events, and that will be all I will have to say.

There was the opinion that, in Ottawa, there are people who would be eminently qualified, and that whatever witnesses we call, our witnesses be very qualified people on the issue of peacekeeping. A further opinion was expressed that the last subcommittee became possibly a committee in which, almost exclusively, the armed forces views were expressed, and that it reflected, therefore, primarily their point of view.

Senator Balfour: Mr. Chairman, what I should have done before the last committee meeting was to circulate to all Foreign Affairs committee members the proposed work schedule of the subcommittee, which includes the United Nations trip. I have now done that, so that the members of the committee have the benefit of that work schedule, together with the discussion paper concerning the United Nations involvement in

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 19 mai 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour poursuivre l'examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous avons reçu une motion de notre sous-comité de la sécurité et de la défense nationale au sujet de son étude des activités de maintien de la paix des Forces armées canadiennes. Cette motion porte sur l'approbation du budget proposé. Quelqu'un voudra-t-il la proposer?

Le sénateur Balfour: Je propose la motion.

Le sénateur Stollery: Comment devons-nous procéder, monsieur le président?

Le président: La motion a été proposée au Comité et le président du sous-comité, le sénateur Balfour, est là. Si vous avez des observations à faire au sujet...

Le sénateur Stollery: Il semble que non, vu que je suis le seul ici. Peut-être serait-il bon, toutefois, que je rappelle les remarques faites la semaine dernière.

Certains membres du comité, dont je ne partage pas nécessairement l'avis, ont dit qu'il ne faudrait pas se retrouver une nouvelle fois avec un comité à part entière, comme le dernier sous-comité de la défense nationale qui a fait l'objet de certaines critiques. C'est tout ce que j'ai à dire.

Certains sénateurs estiment que nous avons, dans nos rangs, des personnes très compétentes en ce qui concerne le maintien de la paix, et que le dernier sous-comité n'a pratiquement exprimé que le point de vue des forces armées.

Le sénateur Balfour: Monsieur le président, avant notre dernière réunion, j'aurais dû distribuer à tous les membres du Comité des affaires étrangères le programme de travail proposé du sous-comité, qui comprend sa visite aux Nations Unies. C'est maintenant chose faite, et les membres du comité ont donc entre les mains le calendrier de travail du sous-comité et le document de discussion sur la participation des

[Text]

peacekeeping activities and, in particular, the peacekeeping activities of Canadian forces.

I would hope that might meet the concerns of the committee with respect to the specific matter that is before them now, namely, the budget in the amount of \$14,300 to enable the subcommittee to travel to New York for a day and a half. I am in the hands of the committee, of course, but that is really about all I can say at this time. I would be happy to answer any questions if there are any.

Senator Stollery: Mr. Chairman, as far as I am concerned, I certainly have no objections to the item. I just reiterate the point that was brought up last week—and I think it is a very valid point—with respect to the relationship between the Subcommittee on National Defence and its parent committee. It started off as a subcommittee and became, in fact, a committee, as we all know.

Senator Balfour: A special committee?

Senator Stollery: It became a special committee on its own. Of course, the concern that was raised last week was a slightly different concern. I recall the subcommittee, and I recall thinking to myself that it had become very much a committee which was a spokesman for the armed forces. I think that is my only point, and apart from that I have no objections to the idea.

The Chairman: Is the committee ready for the question?

Senator Doyle: As a footnote to that, as a former member of that subcommittee or special committee, I would say that we devoted a fair amount of time, in fact a great deal of time, to such matters as peacekeeping forces, air-sea rescue, ocean-going rescue,—in other words, a large number of peacetime protection services. I do not think it was exclusively a military committee in the sense of war-like military. The peaceful occupation of the forces was given a fair amount of attention.

The Chairman: Is the committee ready for the question?

Senator Stollery: I am ready, Mr. Chairman.

The Chairman: It has been moved by Senator Balfour that the committee approve the budget from the subcommittee for transportation and communication in the sum of \$14,300. All in favour of the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Senator Balfour: Thank you very much, Chairman. I apologize for leaving now.

The Chairman: Very well, Senator Balfour.

The main work of our committee today deals with the proposed North American free trade agreement, and we will take

[Traduction]

Nations Unies aux activités de maintien de la paix et plus particulièrement à celles des forces canadiennes.

J'espère que cela dissipera les inquiétudes du comité à l'égard de la question à l'étude, à savoir, le budget de 14 300 \$ destiné à permettre au sous-comité de séjourner pendant un jour et demi à New York. Bien entendu, c'est au comité qu'il revient de décider, mais c'est tout ce que je peux dire pour le moment. Si vous avez des questions, je me ferai un plaisir d'y répondre.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, personnellement, je n'y vois aucune objection. Je rappelle simplement les remarques faites la semaine dernière—et qui me paraissent tout à fait valides—quant aux rapports entre le sous-comité de la défense et le comité dont il relève. Comme chacun sait, ce qui était au départ un sous-comité est devenu un comité à part entière.

Le sénateur Balfour: Un comité spécial?

Le sénateur Stollery: Un comité spécial en effet. Bien entendu, les objections soulevées la semaine dernière étaient un peu différentes. Si je me souviens bien, ce sous-comité est devenu le porte-parole de nos forces armées. C'est tout ce que j'ai à dire à part le fait que je n'ai aucune objection.

Le président: Le comité est-il prêt à voter?

Le sénateur Doyle: Ayant fait moi-même partie de ce sous-comité, ou plutôt de ce comité spécial, je dirai simplement que nous avons consacré beaucoup de temps aux questions touchant les opérations de maintien de la paix, par exemple le secours aérien et le sauvetage en mer, bref aux services de protection en temps de paix. Je ne crois pas qu'il s'agissait d'un comité exclusivement militaire, autrement dit, qui s'occupait des opérations de guerre. Nous nous sommes beaucoup intéressés aux activités pacifiques.

Le président: Le Comité est-il prêt à voter?

Le sénateur Stollery: Oui monsieur le président.

Le président: Le sénateur Balfour a proposé que le Comité approuve un budget de 14 300 \$ pour le sous-comité des transports et des communications. Tous ceux qui sont pour?

Des voix: Adopté.

Le président: La motion est adoptée.

Le sénateur Balfour: Merci beaucoup, monsieur le président. Excusez-moi, mais je dois partir maintenant.

Le président: C'est bon, sénateur Balfour.

Nos travaux d'aujourd'hui porteront principalement sur le projet d'accord de libre-échange nord-américain et nous allons

[Text]

this meeting to discuss the areas of energy and financial services as they would be affected by such an agreement.

At the moment we have with us two witnesses, and I anticipate the arrival of a third. Mr. Gerry Finn is vice-president of public affairs and the environment for Novacor Chemicals Limited, a Calgary-based producer of petrochemical and plastic resins. He holds the distinction of having served on the Energy, Chemicals and Petrochemicals Sector Committee of the Sectoral Advisory Group on International Trade, as well as serving on a number of economic and competitiveness committees including the Federal Prosperity Initiative.

With him is Mr. Dennis J. McConaghy, senior vice-president of Hydrocarbon Feedstock at Novacor Chemicals Limited. Mr. McConaghy has held a number of lead positions since joining the Nova group of companies in 1980. He has served as coordinator and manager of Ethane Business Issues, as well as vice-president of Western Fuel and Feedstocks. Since becoming senior vice-president of Hydrocarbon Feedstock in December of last year, Mr. McConaghy has been responsible for the acquisition of all primary petrochemical feedstock. I welcome both these witnesses.

Later this afternoon, I hope we will be joined by Ms Helen Sinclair of the Canadian Bankers' Association.

However, to begin with let us concentrate our attention on energy questions as they are brought up by the possibility of a North American free trade agreement. Mr. Finn, do you have an opening statement?

Mr. Gerry Finn, Vice-President, Novacor Chemicals Ltd: Yes, I do, Mr Chairman.

The Chairman: Would you proceed, then?

Mr. Finn: Mr. Chairman, we were asked to speak to you today about energy and petrochemicals in the context of the trade discussions between Canada, the U.S. and Mexico. My involvement in this area has been from the perspective of trade policy and trade agreements. Anticipating that you may also have some interest in details of the Canadian energy sector, Dennis McConaghy has come with me, and I would like to read my opening statement now.

The bilateral free trade agreement with the United States was an important initiative for Canada in 1985 to provide our industry, the chemical industry, with expanded access to the U.S. market and to secure the access we already had. The latter objective was very important because eighty percent of our exports go to the U.S., and we were faced with increasing protectionist forces in the U.S. Congress. It was estimated that there were approximately three hundred protectionist bills introduced in Congress in both '86 and '87 to attack perceived subsidies on resources—and here I am referring mainly to the Gibbons bill, of which you have probably heard—persistent

[Traduction]

discuter plus précisément de ses répercussions sur les secteurs de l'énergie et des services financiers.

Deux témoins sont présents et nous en attendons un troisième. M. Gerry Finn est le vice-président, Affaires publiques et Environnement, chez Novacor Chemicals Limited, un fabricant de résines pétrochimiques et plastiques de Calgary. Il a siégé au Comité du secteur de l'énergie, de la chimie et de la pétrochimie du Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur ainsi qu'à plusieurs comités sur l'économie et la compétitivité y compris sur l'Initiative de la prospérité du gouvernement fédéral.

Il est accompagné de M. Dennis J. McConaghy, vice-président principal, Hydrocarbon Feedstock, chez Novacor Chemical Limited. M. McConaghy a occupé plusieurs postes de haut rang depuis son entrée dans le groupe Nova, en 1980. Il a été coordonnateur et directeur, Ethane Business Issues, et vice-président, Western Fuel and Feedstocks. Depuis qu'il a été nommé vice-président principal, Hydrocarbon Feedstocks, en décembre dernier, il est chargé des achats des charges d'alimentation pétrochimiques. Je souhaite la bienvenue à ces deux témoins.

Plus tard, cet après-midi, j'espère que Mme Helen Sinclair, de l'Association des banquiers canadiens, se joindra à nous.

Pour commencer, centrons notre attention sur les questions énergétiques que soulève la possibilité d'un accord de libre-échange nord-américain. Monsieur Finn, avez-vous une déclaration liminaire à nous faire?

M. Gerry Finn, vice-président, Novacor Chemicals Ltd: Oui, monsieur le président.

Le président: La parole est à vous.

M. Finn: Monsieur le président, on nous a demandé de vous parler aujourd'hui de l'énergie et de la pétrochimie dans le contexte des négociations en vue d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Je me suis intéressé à la question du point de vue de la politique commerciale et des accords commerciaux. Comme nous avons pensé que le secteur énergétique canadien vous intéresserait également, Dennis McConaghy m'accompagne. Je vais commencer par vous lire notre exposé.

En 1985, le Canada a pris une initiative importante en signant avec les États-Unis un accord de libre-échange bilatéral qui permettait à notre secteur, l'industrie chimique, de mieux pénétrer le marché américain et qui nous garantissait l'accès que nous avions déjà. Ce dernier objectif était très important étant donné que 80 p. 100 de nos exportations vont vers les États-Unis et que le Congrès américain se montrait de plus en plus protectionniste. On estime qu'environ trois cents projets de loi protectionnistes ont été présentés au Congrès en 1986 et 1987 contre ce que les Américains considéraient comme des subventions au secteur primaire. Je pense surtout

[Text]

trade surpluses—and that was the Gephardt bill—and the foreign investment bill was another, and that was known as Exxon-Florio. While many of these bills never, in fact, become legislation, they signal the possibility of political interference with the free flow of goods and services.

While our industry is committed to GATT as the vehicle for ensuring there are fair and effective rules guiding trade between countries, the Uruguay Round was just beginning in the mid-1980s, and we did not feel our bilateral concerns could be dealt with in a timely fashion by this multilateral institution.

The FTA is the biggest trade agreement ever concluded between two countries; you are familiar with all of the characteristics, and so we will not recite them.

On June the 11th, 1990, eighteen months after the Canada-U.S. FTA went into effect, the Mexican and U.S. presidents committed their administrations to negotiating a bilateral trade agreement, beginning early in 1991. On September 25th, 1990, our trade minister announced that Canada would join in the consultations leading to a possible North American free trade agreement.

The chemical industry supported this initiative, even though direct trade between Canada and Mexico is very modest—amounting to about \$20 million of exports and \$20 million of imports. Our industry decided to participate for both defensive and offensive reasons. The U.S. is our most important trading partner, and Mexico is one of the least important in terms of trade. Having negotiated an FTA with our major trading partner, we do not want a U.S.-Mexico bilateral agreement to be used to gain leverage opposite Canada by either the U.S. or Mexico. Furthermore, the presence of two separate FTAs would give the U.S. suppliers and customers the flexibility to operate under the FTA of choice, while their Canadian and Mexican counterparts would be bound by one trade regime.

Mexico and Canada are competitors in some areas such as petrochemicals, and both of us want to serve the large U.S. market. If Mexican petrochemicals begin to flow into the U.S. market on better terms than Canadian petrochemicals because of energy pricing provisions or less onerous environmental performance requirements, they could possibly force some Canadian production out of the U.S. market.

Additionally, U.S. production could also be forced out of their own market and provide new competition for Canadian

[Traduction]

au projet de loi Gibbon, dont vous avez sans doute entendu parler, au projet de loi Gephardt contre nos excédents commerciaux persistants et au projet de loi Exxon-Florio contre l'investissement étranger. Un bon nombre de ces mesures n'ont jamais été adoptées, mais elles montrent bien que certaines ingérences politiques risquent d'entraver la libre circulation des biens et des services.

Notre secteur considère le Gatt comme le meilleur moyen de régir équitablement le commerce entre les pays, mais les négociations de l'Uruguay venaient tout juste d'être entamées au milieu des années 80 et nous ne pensions pas que nos problèmes bilatéraux pouvaient être réglés de façon satisfaisante par cette institution multilatérale.

L'ALÉ est l'accord commercial le plus important qui ait jamais été conclu entre deux pays; comme vous en connaissez toutes les caractéristiques, je ne vais pas vous les réciter.

Le 11 juin 1990, dix-huit mois après l'entrée en vigueur de l'ALÉ entre le Canada et les États-Unis, les présidents du Mexique et des États-Unis se sont engagés, au nom de leur gouvernement respectif, à négocier un accord de libre-échange bilatéral à compter du début de 1991. Le 25 septembre 1990, notre ministre au commerce extérieur annonçait que le Canada participerait aux négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain.

L'industrie chimique a soutenu cette initiative même si les échanges directs entre le Canada et le Mexique sont très modestes: une vingtaine de millions pour les exportations et à peu près le même chiffre pour les importations. Notre industrie a jugé souhaitable de se joindre aux autres pays pour des raisons à la fois offensives et défensives. Les États-Unis sont notre principal partenaire commercial et le Mexique est l'un des moins importants. Comme nous avons déjà conclu un accord de libre-échange, nous ne voudrions pas que les États-Unis ou le Mexique se servent d'un accord entre leurs deux pays pour s'unir contre le Canada. De plus, la coexistence de deux accords de libre-échange conférerait aux fournisseurs et à la clientèle des États-Unis, le choix entre deux régimes commerciaux tandis que les Canadiens et les Mexicains n'en auraient qu'un à leur disposition.

Le Mexique et le Canada sont concurrents dans certains domaines comme la pétrochimie et tous deux veulent desservir le vaste marché des États-Unis. Si les produits pétrochimiques mexicains commencent à affluer sur le marché américain à meilleur prix grâce à une réglementation des prix ou à des exigences environnementales moins strictes, ils pourraient supplanter une partie de la production canadienne sur ce marché.

En outre, la production américaine pourrait également se trouver évincée de son propre marché et venir concurrencer la

[Text]

production. Therefore we believe the best way to be prepared for such events is to be involved in the negotiations.

From an offensive side, we thought that improved economic prospects following Mexico's adjustment and debt reduction programs, and the establishment of a North American free trade zone should create substantial investment opportunities over the coming years. There will be a tremendous need to modernize road and rail transportation services, pipeline networks, petrochemical operations, et cetera and Canada can be of help in all of these areas.

Mexico and Canada feel some affinity for each other because both are resource-rich and we are both dwarfed by the United States. In addition, both countries have, in the past, felt the need to restrict foreign investment from the U.S. We have similar trade patterns vis-a-vis the U.S. Exports to the United States are approximately 71 percent and 73 percent respectively of the Canadian and Mexican totals. Both are import dependent upon the U.S., with Canadian and Mexican rates of sixty-four and seventy-five percent respectively.

The Canadian and Mexican objectives vis-a-vis the United States are complementary. Along with greater secured access to the U.S. market and sovereignty over sectors perceived to be domestically important, both Canada and Mexico are eager to lay the foundations for the greater institutional integration of the North American market to manage trade relations, settle disputes and neutralize power disparities among the three countries.

Specifically, the NAFTA negotiations governing energy must respect the constitutional framework of Mexico. At the same time, the negotiations must ensure that feedstock supply, price and access policies do not serve as barriers to otherwise fair competition in any of the three NAFTA countries. In this respect, any preferential chemical feedstock policies existing in Mexico must be removed.

The FTA provisions on energy provide a good starting point for accomplishing this. In the FTA, the oil and gas sectors are specifically omitted from the investment requirements so Canada maintains sovereignty over energy resources, but they must be sold on a non-discriminatory basis. While Canada remains free to determine whether and when to allow exports of energy and may continue to monitor and license those exports, the FTA provides that the U.S. must get proportional access if export controls are imposed in an emergency supply situation. The FTA also includes a prohibition on minimum export or import price commitments.

[Traduction]

production canadienne. Nous estimons donc que la meilleure façon de se préparer à ces éventualités est de participer aux négociations.

Du point de vue offensif, nous pensons que l'amélioration des perspectives économiques qui suivra les programmes d'ajustement et de réduction de la dette du Mexique ainsi que l'établissement d'une zone de libre-échange nord-américaine devrait créer d'importantes possibilités d'investissement au cours des années à venir. Le Mexique aura absolument besoin de moderniser ses services de transport routier et ferroviaire, ses réseaux de pipelines, son industrie pétrochimique et le reste et le Canada pourra l'y aider.

Le Mexique et le Canada ont des affinités mutuelles du fait de leur abondance de richesses naturelles et de leur petitesse par rapport au géant américain. De plus, les deux pays ont ressenti, par le passé, la nécessité de limiter l'investissement étranger en provenance des États-Unis. L'importance de nos échanges avec ce pays est à peu près la même. Nous y envoyons environ 71 p. 100 de nos exportations contre 73 p. 100 pour le Mexique. Nos importations proviennent également en majeure partie de ce pays, les taux étant de 64 p. 100 pour le Canada et de 75 p. 100 pour le Mexique.

Les objectifs du Canada et du Mexique vis-à-vis des États-Unis se complètent. En plus de rechercher un meilleur accès à ce marché et de préserver leur souveraineté dans les secteurs jugés d'importance nationale, nos deux pays souhaitent assurer une meilleure intégration du marché nord-américain de façon à pouvoir gérer les relations commerciales, régler les différends et équilibrer les forces entre les trois partenaires.

Plus précisément, les négociations touchant le secteur énergétique doivent respecter les contraintes constitutionnelles du Mexique. En même temps, il faut veiller à ce que l'approvisionnement en charges d'alimentation, les prix et la politique d'accès ne feroient pas obstacle à la concurrence dans l'un des trois pays. À cet égard, toute politique préférentielle existant au Mexique en ce qui concerne les charges d'alimentation doit être éliminée.

Les dispositions de l'ALÉ touchant l'énergie constituent un bon point de départ. Dans l'ALÉ, le pétrole et le gaz ont été soustraits aux exigences concernant l'investissement de façon à ce que le Canada maintienne sa souveraineté sur ses ressources énergétiques, mais il doit les vendre sans faire de discrimination. Le Canada reste libre d'exporter ou non son énergie et peut continuer à contrôler ses exportations dans ce secteur, mais l'ALÉ garantit aux États-Unis une certaine proportion des exportations en cas de pénurie obligeant à imposer des restrictions. L'ALÉ interdit, en outre, de fixer des prix minimums à l'exportation et à l'importation.

[Text]

The chemical industry in Canada strongly supports the government's decision to pursue a global strategy of trade liberalization through the FTA, the GATT discussions, and now the NAFTA. Our products are traded globally, and we are anxious to remove access barriers and any other form of discriminatory treatment which impedes the free movement of chemicals and petrochemicals.

Mr. Chairman, that concludes our opening statement, and we would be glad to answer any questions that you have.

The Chairman: Senator Stollery?

Senator Stollery: Mr. Chairman, the impact of NAFTA on the energy sector is a very interesting and complicated subject that I find it difficult to follow for a variety of reasons. As you end your opening remarks, you make it clear that the chemical and energy sector is not in favour of lowering global barriers to trading those materials.

Many of the witnesses whom we have before us see the North American free trade agreement as a kind of response to the European Community, or at least an element of such, and that what we are seeing is a rise of trading blocks, in fact. Of course, we have GATT, but GATT does not seem to be doing very well at the moment.

Do you agree with the people who say that we need NAFTA in order to offset the European Community, because the Europeans are becoming more protectionist? Does that suit your business? How, in turn, does that sit with your concern about the lowering of world trade barriers when, in fact, it seems that we are actually raising world trade barriers. I could be wrong, of course.

Mr. Finn: We are hopeful, senator, that the integration of the European Community—referred to as EC92—does not mean increasing trade barriers. We view that as certainly the removal of a lot of obstructions and barriers of one sort or another, such as tariffs and quotas and standards, between a number of countries that will ultimately make them more efficient.

Most of the economic studies that have been done, looking at the impact of integrating the European Community, are generally looking at this process as leading to a jump-starting of the European Community because they will be reducing their costs; there will be less papers to fill out as you cross a number of borders; it will be easier to move goods and services within a much bigger area.

Therefore we see that really not as an increasing level of protectionism but as the possibility of a number of our competitor countries, and companies within those countries, that

[Traduction]

L'industrie chimique du Canada appuie entièrement la stratégie de libéralisation des échanges au niveau international que le gouvernement a adoptée et appliquée dans le cadre de l'ALÉ, du GATT et maintenant de l'ALÉNA. Nous vendons nos produits sur le marché mondial et nous tenons beaucoup à ce qu'on élimine les barrières et les autres mesures discriminatoires qui entravent la libre circulation des produits chimiques et pétrochimiques.

Voilà qui termine notre exposé, monsieur le président. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le président: Sénateur Stollery?

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, l'impact de l'ALÉNA sur le secteur énergétique est un sujet très intéressant et complexe que j'ai du mal à comprendre pour diverses raisons. À la fin de votre exposé, vous avez dit clairement que le secteur de la chimie et de l'énergie chimique souhaite l'élimination des obstacles qui s'opposent au commerce de ses produits.

Bon nombre des témoins qui ont comparu devant notre Comité considèrent l'accord de libre-échange nord-américain comme une riposte ou du moins un élément de riposte à la Communauté européenne, et qu'en fait, nous voyons plusieurs blocs commerciaux se constituer. Bien entendu, nous avons le GATT, mais il ne semble pas très bien fonctionner pour le moment.

Êtes-vous d'accord avec ceux qui jugent l'ALÉNA nécessaire pour contrebalancer la CEE parce que les Européens deviennent plus protectionnistes? Comment conciliez-vous cela avec votre désir de voir les barrières commerciales mondiales s'abaisser étant donné qu'en fait, nous sommes plutôt en train de les relever. Évidemment, je me trompe peut-être.

M. Finn: Sénateur, nous espérons que l'intégration de la Communauté européenne dans le cadre d'Europe 92 ne se traduira pas par le renforcement des barrières commerciales. Au contraire, nous voyons cela comme la suppression de toutes sortes d'obstacles et de barrières, comme les droits de douane, les quotas et les normes entre les pays, ce qui accroîtra l'efficacité de leurs échanges.

La plupart des études économiques qui ont été réalisées sur les répercussions de l'intégration de la Communauté européenne aboutissent à la conclusion que ce processus donnera un gros élan à la CE en réduisant ses coûts de production et la paperasserie à remplir en traversant les frontières, ainsi qu'en facilitant la circulation des biens et services dans un secteur beaucoup plus vaste.

Par conséquent, nous craignons non pas d'assister à une montée du protectionnisme, mais plutôt de voir plusieurs des pays et des entreprises qui nous concurrencent abaisser leurs

[Text]

are lowering their costs, improving their economies of scale, and therefore would be more formidable challenges for us to meet.

We do not view, in the chemical industry nor in our company, the NAFTA discussions as a reaction to the European Community integration. Our major market, as I have indicated, in the chemical industry is in the U.S. We have an attractive trade agreement from our point of view with our major customer, and we do not want to see that undermined as part of the NAFTA discussions. The U.S. has made it very clear that they intend to go ahead and negotiate an agreement with the Mexicans, with or without Canada. We felt that, for the reasons I have described, for both offensive and defensive reasons, we are better to be at the table.

As part of that agenda, we think that if we maintain all of what we gained in the FTA and, at the same time, we gain access to Mexico and, subsequently, to other Latin American countries, that can only be beneficial to us. As a by-product of all of that, we will end up with a market that could be seen as a block in this hemisphere that is equivalent to the European block that you have described.

The Chairman: Senator Stollery, may I ask a question?

Senator Stollery: Yes.

The Chairman: Mr. Finn, you have said that there were gains under the FTA; that you do not want to lose them, and in fact you would like to make advances beyond the FTA. What you mentioned specifically is access to the Mexican market. Is there any possibility of an improvement in the agreement which would be an advance upon the agreement embodied in the FTA, or is it simply what you said; namely, we do not want to lose what we have gained, but there is a possibility of a new achievement, and that is simply access to the Mexican market. Is there anything else?

Mr. Finn: I think, senator, there are aspects of both elements. We certainly do not want to see anything lost that we have gained in the FTA. We do see the prospect for some additional gains as part of the NAFTA discussions; gains both opposite Mexico and possibly some improvements in the relationship we now have in the FTA.

It is a little less clear how that would work with respect to improving the FTA, but there are a few areas where there have been some administrative difficulties that have emerged as we have been living with the FTA for a bit. One area in particular is that concerning the rules of origin, that you have probably heard people describe. It is a rather technical piece of the FTA, but there have been some difficulties with some aspects of that that have been bothering some people in the chemical industry.

[Traduction]

coûts de production et améliorer leurs économies d'échelle, ce qui nous compliquerait énormément la tâche.

Ni l'industrie chimique ni notre société ne considèrent les négociations en vue d'un ALÉNA comme une réaction face à l'intégration de la Communauté européenne. Comme je l'ai dit, notre principal marché se trouve aux États-Unis. Nous avons conclu un accord commercial attrayant avec notre principal client et nous ne voulons pas qu'il soit compromis par l'ALÉNA. Les États-Unis ont exprimé très clairement leur intention de négocier un accord avec le Mexique avec ou sans le Canada. Pour les raisons que j'ai mentionnées, c'est-à-dire dans le cadre d'une stratégie à la fois offensive et défensive, nous estimons préférable d'être de la partie.

De plus, si nous conservons tout ce que nous a apporté l'ALÉ tout en gagnant accès au Mexique et ensuite aux autres pays d'Amérique latine, cela ne peut qu'être avantageux pour nous. Et en fin de compte, nous nous retrouverons avec un marché panaméricain qui équivaldra au bloc européen.

Le président: Sénateur Stollery, me permettez-vous de poser une question?

Le sénateur Stollery: Certainement.

Le président: Monsieur Finn, vous avez dit que vous ne vouliez pas perdre les avantages apportés par l'ALÉ et que vous souhaitiez les accroître. Vous avez surtout mentionné l'accès au marché mexicain. Peut-on envisager des modalités d'entente qui représenteraient une amélioration par rapport à l'ALÉ ou s'agit-il uniquement de ne pas perdre les acquis et de voir peut-être s'ouvrir le marché mexicain ? Y a-t-il autre chose?

M. Finn: Sénateur, je pense qu'il y a un peu des deux. Nous ne voulons certainement rien perdre de ce que nous avons gagné grâce à l'ALÉ. Nous envisageons la possibilité de progrès supplémentaires dans le cadre des négociations en vue de l'ALÉNA, tant du côté du Mexique que des États-Unis.

Les possibilités d'améliorer l'ALÉ sont un peu moins claires, mais plusieurs problèmes administratifs se sont posés en cours de route dans certains domaines surtout en ce qui concerne la règle d'origine dont vous avez sans doute entendu parler. C'est un aspect assez technique de l'ALÉ, mais il a suscité des difficultés, notamment pour l'industrie chimique.

[Text]

The Mexicans are cognizant of those difficulties. Therefore, as they are proceeding towards participation in the NAFTA discussions, their interest is to try and remedy some of those problems that they think are embedded in the FTA; that gives us an opportunity to try and perhaps clean up or improve that aspect. Therefore that is one area where we see the possibility of the NAFTA discussions indirectly leading to an improvement of the FTA.

However, with respect to Mexico, even though we have very little trade with them now, we see opportunity for potential investment in a number of areas, energy being one and petrochemicals another, in the Mexican community if we are able to improve our standing there, improve the investment rules and remove some barriers that are there now.

Senator Stollery: Mr. Chairman, I just have a question with respect to information. Since the FTA has come into existence, have your sales gone up in the U.S.? At least, have they improved? In other words, you say that it is better than it was, so therefore you must be selling more petrochemicals?

Mr. Finn: Senator, it is bit of a mug's game, as I am sure you know, to estimate the benefits of the FTA.

Senator Stollery: How is it in sales?

Mr. Finn: In this case, we would view the benefits of the FTA in a variety of ways, not just by measuring sales because as I indicated, the U.S. has been our principal market for a number of years before and after the FTA.

Our concern, and why we got involved with the FTA and why we were supportive of it, is that we were running into more and more difficulty just maintaining our level of sales in the U.S. because in 1986 and '87 in particular, there was a vast number of protectionist bills being promoted in the U.S. Congress, on foreign investment in particular and on energy-related or resource-related issues, which are two of our principal concerns. Therefore we view the disciplines that are in place to deal with those things to be in a less political arena, and to be improvements over the previous situation. Therefore, I cannot answer your question directly by saying our sales have improved as a result of the FTA, but we believe our sales were threatened without the FTA.

Senator Stollery: They have not really improved, actually, I gather from your comments?

Mr. Finn: I do not think we could say that the FTA has contributed to an increased level of sales, no.

Senator Stollery: You now will have, presumably, competition from the Mexicans in your industry, with respect to your sales to the United States, if this NAFTA goes through, I suppose. Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

Les Mexicains ont eu connaissance de ces difficultés. Par conséquent, avant de s'embarquer dans les négociations, ils veulent tenter de remédier à certains des problèmes qui leur semblent être inhérents à l'ALÉ. Cela nous fournit une bonne occasion d'essayer d'améliorer les choses. C'est donc un domaine dans lequel nous avons la possibilité d'améliorer l'ALÉ indirectement, soit dans le cadre des négociations sur l'ALÉNA.

Néanmoins, même si à l'heure actuelle nous faisons peu de commerce avec le Mexique, nous voyons des possibilités d'investissement dans plusieurs secteurs, dont l'énergie et la pétrochimie, si nous réussissons à nous tailler une meilleure place sur ce marché, à assouplir les règles régissant l'investissement étranger et à éliminer les obstacles qui existent actuellement là-bas.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, je voudrais un simple renseignement. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉ, vos ventes ont-elles augmenté aux États-Unis? Autrement dit, si vous dites que la situation s'est améliorée, vous devez vendre plus de produits pétrochimiques?

M. Finn: Comme vous le savez, il est assez difficile d'évaluer les avantages de l'ALÉ.

Le sénateur Stollery: Qu'en est-il des ventes?

M. Finn: Nous évaluons la situation dans son ensemble et pas seulement en fonction de nos ventes étant donné que les États-Unis étaient déjà notre principal marché bien avant l'ALÉ.

Si nous avons soutenu l'ALÉ, c'est parce que nous avons de plus en plus de difficulté à maintenir notre chiffre d'affaires aux États-Unis à cause des lois protectionnistes présentées au Congrès en 1986 et 1987, surtout en ce qui concerne, d'une part, l'investissement étranger et, d'autre part, l'énergie et les ressources naturelles. Nous considérons que les dispositions prévues pour régler ces questions se situent dans une atmosphère moins politisée et représentent une amélioration. Par conséquent, je ne peux pas répondre directement à votre question en vous disant que nos ventes ont effectivement augmenté, mais nous croyons que, sans l'ALÉ, elles auraient été compromises.

Le sénateur Stollery: Si j'ai bien compris, elles n'ont pas vraiment augmenté?

M. Finn: Je ne pense pas pouvoir dire que l'ALÉ ait contribué à une augmentation des ventes, non.

Le sénateur Stollery: Si cet accord est conclu, je suppose que vous devrez affronter la concurrence des Mexicains sur le marché des États-Unis. Je vous remercie, monsieur le président.

[Text]

The Chairman: How big are the Mexicans in the areas of your specialization? How big will they be as competitors in the U.S. market for petrochemicals and the like? Stockholders would be interested.

Mr. Finn: Present company included. It is difficult to know. Certainly, at this point in time, the Mexican petrochemical industry is really one with more potential than actual competition today. We know that. However, when you are dealing with petrochemicals, one of the principal things you are interested in is having a large supply of raw materials, and by that I mean oil and gas.

Senator Stollery: Which they have.

Mr. Finn: —which they have—and then being able to get them from the ground where they are and refine them and get them into petrochemical facilities, and then to ship them wherever your markets are. You need to have large markets. The Mexicans, again, are fairly strategically placed in that regard.

There is no doubt, if you talk to the Mexican petrochemical industry, they view the U.S. as their oyster. They would love to be providing more and more petrochemicals to the U.S. That is where the Canadian chemical industry and Novacor begins to look at the NAFTA discussions from a defensive point of view. We want to be involved; we want to make sure that our position opposite the U.S. is not being eroded. We believe we have not been a protected industry in the petrochemical business. It is a global industry, and the petrochemicals are traded globally. We ship our materials all over the world, and so we feel we can compete with the Mexicans head to head in the U.S. or anywhere else.

However, the Mexicans very definitely have the potential to become a formidable player in the world, based on their oil and gas reserves, based on their proximity to the U.S., which is the world's largest market, if they change some of their rules around investment and access to some of their raw materials.

Dennis J. McConaghy, Senior Vice-President of Hydrocarbon Feedstock: Perhaps I could just add to what Mr. Finn has said. One of the major benefits of being involved in the NAFTA process is that it will assure Canadian petrochemical producers that the basis upon which the Mexicans do move forward with respect to their petrochemical industry will be on the basis of essentially market determined feedstocks as opposed to some other—

Senator Stollery: Say that again, I did not hear.

Mr. McConaghy: Market determined basis for the pricing of their feedstocks, as opposed to some kind of artificial subsidy to make their input costs lower. That has been a point significantly emphasized both by the U.S. and Canadian negotiators in that process.

[Traduction]

Le président: À quel point les Mexicains sont-ils forts dans vos domaines de spécialisation? Quelle concurrence vont-ils vous opposer sur le marché américain de la pétrochimie? Vos actionnaires aimeraient sans doute le savoir.

M. Finn: En incluant notre entreprise. C'est difficile à dire. Pour le moment, l'industrie pétrochimique mexicaine se présente surtout comme une concurrente potentielle. Dans la pétrochimie, le plus important, c'est de disposer d'un approvisionnement abondant en matières premières, autrement dit en pétrole et en gaz.

Le sénateur Stollery: Et les Mexicains en possèdent.

M. Finn: En effet, et il leur suffit de l'extraire du sol, de le raffiner et de l'envoyer à leurs usines pétrochimiques, puis d'expédier leur production vers leurs marchés. Il faut de vastes marchés. Sur ce plan également, les Mexicains sont très bien placés du point de vue stratégique.

Il est certain que si vous parlez aux représentants de l'industrie pétrochimique mexicaine, ils considèrent les États-Unis comme leur chasse gardée. Ils adoreraient pouvoir leur vendre de plus en plus de produits. Voilà pourquoi l'industrie chimique canadienne et Novacor commencent à considérer les négociations en vue d'un ALÉNA dans une optique défensive. Nous voulons participer et protéger notre position face aux États-Unis. Notre industrie n'a pas été protectionniste. Elle a des dimensions internationales; les produits pétrochimiques sont vendus dans le monde entier. Nous expédions les nôtres aux quatre coins du monde et nous estimons donc pouvoir concurrencer les Mexicains ou n'importe qui d'autre.

Néanmoins, le Mexique a certainement la capacité de devenir un pion très important sur l'échiquier mondial étant donné ses réserves de pétrole et de gaz, sa proximité des États-Unis, le plus grand marché mondial, à la condition qu'il modifie sa politique à l'égard de l'investissement étranger et de l'accès à certaines de ses matières premières.

Dennis J. McConaghy, vice-président principal, Hydrocarbon Feedstock: Je voudrais ajouter quelque chose à ce que M. Finn vient de dire. L'un des principaux avantages de l'ALÉNA est qu'il garantira aux producteurs canadiens de notre secteur que les Mexicains obtiendront leurs charges d'alimentation au prix du marché et non pas sur d'autres bases.

Le sénateur Stollery: Pouvez-vous répéter, je n'ai pas entendu.

M. McConaghy: Ils paieront leurs charges d'alimentation au prix du marché au lieu de bénéficier de subventions artificielles qui abaisseraient leurs coûts de production. C'est un point sur lequel les négociateurs américains et canadiens ont beaucoup insisté.

[Text]

Therefore, provided that the basic input cost are determined on a market basis, I think you will find that the Canadian petrochemical industry is not unreasonably concerned about the prospect of Mexican competition. They would be much more concerned if they were uninvolved in this process and having to face a future where there was this distortion based on the choice of the Mexicans to impose some kind of artificial transfer pricing.

Just to elaborate on Mr. Finn's answer to your earlier question, certainly our volume of production, particularly from our Alberta-based facilities, has improved over the last three years since the advent of the FTA. Certainly, it would be Novacor's view that over and above just the tariff reductions which we have enjoyed, the FTA has not been a negative in any way to the business circumstances.

Senator Stollery: It has not—?

Mr. McConaghy: It has not been a negative.

Senator Stollery: No. Has it been a positive?

Mr. McConaghy: Certainly, it has been a positive through the tariff reductions which we have enjoyed on some of the commodities that we have exported, and that has improved our competitiveness.

Senator Stollery: You sold more but it is hard to—

Mr. McConaghy: It is not just a question of selling more, but for every unit you sell you make more profit because you have eliminated—

Senator Stollery: Some of your costs.

Mr. McConaghy: —some of the costs that used to be represented by the tariff barrier by moving the products across the border. That has been important.

Senator Stollery: Of course, in the retail business where I come from when you eliminate some of your costs, that means you can sell the goods a little cheaper, so you do more business. However, I guess in the petrochemical industry it is different.

Mr. McConaghy: It works both ways. If you are already sold out, then it is a question of improving your margin; if you have incremental units to produce, it lets you perhaps get that extra market share, so it happens through both processes.

The Chairman: Would it be correct to say that both of you assume that under the NAFTA, the Mexican exporters of petrochemicals will be prohibited from taking advantage of an artificially lowered price for oil and gas feedstocks? How is that to be achieved?

Mr. McConaghy: My only comment on that is that it would be my hope that the NAFTA does give us that kind of

[Traduction]

Si les coûts de production sont fonction du marché, vous constaterez que l'industrie pétrochimique canadienne n'a pas vraiment lieu de redouter la concurrence mexicaine. Elle serait beaucoup plus inquiète si elle restait à l'écart de ces négociations et si les Mexicains créaient des distorsions, à l'avenir, en imposant des prix artificiels.

Pour apporter quelques précisions à la réponse de M. Finn à votre question précédente, notre production a augmenté depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉ, il y a trois ans, en tout cas en Alberta. Non seulement cet accord nous a permis de bénéficier d'une réduction des droits de douanes, mais il n'a eu aucune répercussion négative sur notre chiffre d'affaires.

Le sénateur Stollery: Il n'a pas. . .

M. McConaghy: Il n'a pas eu d'effets négatifs.

Le sénateur Stollery: A-t-il eu des effets positifs?

M. McConaghy: Certainement, car il nous a apporté des réductions tarifaires sur certains produits d'exportation et il a amélioré notre compétitivité.

Le sénateur Stollery: Vous avez vendu plus, mais il est difficile de. . .

M. McConaghy: Ce n'est pas seulement que nous avons vendu plus. Notre bénéfice sur chaque vente a été plus important grâce à l'élimination. . .

Le sénateur Stollery: De certains frais.

M. McConaghy: . . . de certains frais, autrement dit, les droits de douane à payer pour exporter nos produits. Cela a eu des effets importants.

Le sénateur Stollery: Bien entendu, dans le commerce de détail que je connais bien, quand vous éliminez certains de vos frais, vous pouvez vendre vos marchandises un peu moins cher et élargir ainsi votre clientèle. Je suppose toutefois que c'est différent dans l'industrie pétrochimique.

M. McConaghy: Pas vraiment. Si vous avez déjà vendu la totalité de votre production, cela vous permet d'augmenter votre marge bénéficiaire; si vous pouvez produire plus, vous êtes en mesure d'accroître votre part du marché. Alors, il y a un peu des deux.

Le président: Peut-on dire que d'après vous, l'ALÉNA empêcherait les exportateurs mexicains de produits pétrochimiques d'obtenir des charges d'alimentation à des prix subventionnés? Comment procéderait-on?

M. McConaghy: J'espère seulement que l'ALÉNA nous apportera cette protection. Sans connaître la teneur définitive

[Text]

protection. Without knowing what the final agreement will look like, clearly it is an important concern of Canadian petrochemical manufacturers, to be sure that this agreement does give us more solid commitment on the part of the Mexicans that they will be market based for their feedstocks as the foundation of a potential petrochemical industry. I would only say that it is certainly our hope that the NAFTA process generates that result. Right now, I am not clear as to what the final terms of the agreement are to be, but it is certainly our hope that that is achieved.

Senator Stollery: I just have one final observation. It relates to something that would concern me if I were in the petrochemical industry, and I realize we are in this thing whether we like it or not, and so to some extent there is not much you can do about it. I am fairly certain that the economically successful parts of the United States these days are Texas—which is recovering, I think, more quickly than some people realize—Arizona, New Mexico and probably parts of southern California, as opposed to the northeastern United States. The Quebec Hydro problem is that their traditional customer in the northeastern United States simply no longer has the economy to support the sales of hydroelectric power. Given the economics of transportation, I am wondering if the Mexicans will not have quite an advantage in markets which are geographically adjacent to Mexico, and where transportation would not be as much of a problem as it might be for the Canadian petrochemical industry; this is, of course, based only on the observations that Texas, Arizona and New Mexico seem to be areas of great economic development. Perhaps I am out to lunch. It would not be the first time.

Mr. McConaghy: I can answer that question directly for you this way: Our Alberta-based production is very competitive in that geography of the United States that you can visualize by drawing a line between Chicago and Los Angeles and concentrating on all points north of that.

Senator Stollery: Chicago and L.A., north?

Mr. McConaghy: Right. Alberta-based production is able to very successfully penetrate that market.

Senator Stollery: Right, but I am told that the development is taking place in the area Chicago-L.A. south. That is the problem.

Mr. McConaghy: For whatever demand exists in that geography, the Alberta-based production is very competitive. Similarly, for our Ontario-based production facilities, the upper Great Lakes and the U.S. midwest, we are able to penetrate those markets very successfully, both in our derivatives and to the firms that we sell our primary feedstocks. Obviously, we already face competition because most of the U.S. petrochemical industry is already situated in Texas and Louisiana, so obviously that is not an area where we would expect to have much market penetration. However, the Canadian

[Traduction]

de l'accord, les fabricants canadiens de produits pétrochimiques tiennent à ce qu'il oblige l'industrie mexicaine à s'approvisionner en charges d'alimentation au prix du marché. Nous espérons seulement que l'ALÉNA produira ce résultat. Pour le moment, j'ignore quelles seront les modalités définitives de l'accord, mais nous espérons vivement quelles auront cet effet.

Le sénateur Stollery: Je voudrais dire une dernière chose. Si j'étais dans le secteur de la pétrochimie, cette question me préoccuperait vivement, et je me rends compte que cela nous concerne tous. Je suis sûr que certaines régions des États-Unis comme le Texas, l'Arizona, le Nouveau-Mexique et sans doute aussi une partie du sud de la Californie connaissent une meilleure reprise que le nord-est des États-Unis. Les difficultés d'Hydro-Québec sont dues au fait que ses clients habituels du nord-est des États-Unis n'ont plus une économie assez prospère pour garantir ses ventes d'électricité. Compte tenu des frais de transport, je me demande si les Mexicains ne seront pas nettement avantagés sur les marchés situés à proximité de chez eux, qu'ils pourront rejoindre plus facilement que l'industrie pétrochimique canadienne. Si je dis cela, c'est parce que le Texas, l'Arizona et le Nouveau-Mexique semblent connaître un grand essor économique. Mais je suis peut-être à côté de la plaque. Ce ne serait pas la première fois.

M. McConaghy: Je peux vous répondre directement en vous disant que notre production en Alberta est très bien placée du point de vue géographique par rapport aux États-Unis puisqu'elle se trouve sur l'axe Chicago-Los Angeles et tous les points situés au Nord.

Le sénateur Stollery: Chicago, Los Angeles et le Nord?

M. McConaghy: Exactement. Notre production albertaine peut très bien pénétrer ce marché.

Le sénateur Stollery: D'accord, mais d'après ce qu'on m'a dit, l'essor économique se situe au sud de l'axe Chicago-Los Angeles. Voilà où est le problème.

M. McConaghy: Quelle que soit la demande dans ce secteur, la production de l'Alberta est très concurrentielle. Également pour ce qui est de nos usines de l'Ontario, nous réussissons très bien à pénétrer les marchés de la région des Grands Lacs et du Midwest des États-Unis, tant en ce qui concerne les dérivés que les charges d'alimentation. Nous devons déjà affronter la concurrence étant donné que l'industrie pétrochimique américaine se situe en majeure partie au Texas et en Louisiane. Ce n'est donc pas un marché où nous pouvons espérer gagner beaucoup de terrain. Il reste que l'industrie

[Text]

petrochemical industry is competitive in those geographies, and most of its production is exported to those geographies.

Senator Cools: The question I have for the witness is a very small one. Basically, I wonder if the witness could expand on his own statement wherein he said that the discussions must respect the constitutional framework of Mexico. I found that a very curious statement, and I wonder if the witness could expand on that. It keeps coming up, very gently, very quietly, but it keeps popping up.

Mr. Finn: I think that is the position of the Canadian chemical industry, that we acknowledge that the Mexican constitution protects the energy industry for the Mexican government. We have looked at that, as everyone else has, and all of the discussions that we are having on the NAFTA, and on the oil and gas or energy provisions. We have come to accept the fact that that will be the prevailing mood at the end of the agreement; that that will not change just for historical reasons in Mexico, and so we are acknowledging that factor.

Initially, some parties to the negotiation were demanding that we would have to have the same access to oil and gas in the ground in Mexico as does the Mexican government. You can then get to a position and say, "What difference does that make?" In an industry such as ours, the chemical industry, it really does not matter that much to us. What matters to us is that the oil and gas that is available in Mexico is available to everybody, regardless of nationality, at a fair price, on a non-discriminatory basis, whether you are Mexican, American or Canadian. That is what is behind this statement. We are acknowledging that the constitution of Mexico will require the Mexican government to maintain control over oil and gas. We acknowledge that, and we are saying that an agreement will end up acknowledging that.

Senator Cools: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I hear no additional questions, so I think the witnesses must feel that they have done a good job, and they have. We thank them very much for their exposition.

Mr. McConaghy: Thank you for inviting us.

The Chairman: Our third witness has now arrived, and that third witness is Ms. Helen Sinclair, President of the Canadian Bankers Association. She has filled that office since 1989; prior to that, she held senior executive positions with the Bank of Nova Scotia, in that she was senior vice-president and general manager of planning and legislation. Ms. Sinclair serves as a member of the Financial Services Sectoral Advisory Group on International Trade, on the advisory board of Financial Services Institute and on the Policy Analysis Committee of the C.D. Howe Institute.

We welcome you to the committee, Ms Sinclair, and if you have an opening statement, please proceed.

[Traduction]

pétrochimique canadienne est compétitive dans ces secteurs et qu'elle y exporte la plus grande partie de sa production.

Le sénateur Cools: Je n'ai qu'une très brève question à poser au témoin. Pourrait-il nous expliquer ce qu'il a voulu dire en déclarant que les négociations devraient respecter la constitution du Mexique. Cela me paraît curieux et j'aimerais donc quelques explications. C'est une idée qui revient souvent sur le tapis, même si c'est de façon très discrète.

M. Finn: L'industrie chimique canadienne reconnaît que la constitution mexicaine confère au gouvernement mexicain la haute main sur le secteur énergétique. Nous avons examiné la question comme tout le monde dans le cadre des discussions sur l'ALÉNA, et sur les dispositions touchant le pétrole, le gaz et l'énergie en général. Nous nous rendons bien compte que cette réalité ne sera pas modifiée, ne serait-ce que pour des raisons historiques et nous en sommes venus à l'accepter.

Au départ, certaines des parties exigeaient que nous ayons accès aux réserves de pétrole et de gaz du Mexique au même titre que le gouvernement mexicain. Mais tout compte fait cela ne change pas grand chose pour l'industrie chimique. L'important pour nous est que les Mexicains, les Américains et les Canadiens aient tous accès au pétrole et au gaz du Mexique à un prix équitable, sans discrimination. Voilà ce que j'ai voulu dire. Nous reconnaissons que la constitution mexicaine obligera le gouvernement du Mexique à garder la haute main sur le pétrole et le gaz et nous pensons que l'accord en tiendra compte.

Le sénateur Cools: Merci, monsieur le président.

Le président: Comme il n'a pas d'autres questions, cela veut dire que les témoins ont fait du bon travail. Nous les remercions vivement de leurs explications.

M. McConaghy: Merci de nous avoir invités.

Le président: Notre troisième témoin est là. Il s'agit de Mme Helen Sinclair, présidente de l'Association des banquiers canadiens. Elle occupe ce poste depuis 1989. Avant cela, elle a été vice-présidente et directrice générale de la planification et de la législation à la Banque de Nouvelle-Écosse. Mme Sinclair est membre du Groupe de consultations sectorielles des Services financiers sur le commerce extérieur, membre du conseil consultatif du Financial Services Institute et membre du comité d'analyse politique de l'Institut C.D. Howe.

Madame Sinclair, vous êtes la bienvenue. Avez-vous une déclaration liminaire à nous faire?

[Text]

Ms Helen Sinclair, President of Canadian Bankers Association: Thank you very much, Mr. Chairman. I do have a very few opening remarks.

First, though, I should introduce my colleague, Mr. Shawn Cooper, who is vice-president of financial institutions with the Canadian Bankers Association and is our resident expert in trade matters as well.

I should mention, Mr. Chairman, because I believe this is the first time in a long time that we have appeared before your committee, that the Bankers Association is the trade association representing Canada's sixty-one banks. The number does fluctuate, but it is sixty-one at this present time. Both the domestic and foreign banks in this country are all members of the association.

I would like to say a few words, if I might, to begin with on why the NAFTA is important in the context of our industry. There are three points here that I would raise: One, the NAFTA is important to us in a world where the GATT does not appear to move ahead as expeditiously as it might have in the past, where the logistics of arriving at an agreement among a large group of countries are increasingly difficult; and even as we speak today, it is not at all clear that the latest rounds will result in some improvement, particularly in the context of bringing in the service sector, which was one of the major original objectives.

Second, the NAFTA is critical to our industry in that I think all of our major banks, without exception, see North America as critical to their expansion plans, and of course North America is more than the U.S.; it does include Mexico as well.

Third, the NAFTA is important because the FTA provisions in respect of financial services, which resulted from the Canada-U.S. agreement are not adequate in our view, and we see an opportunity and a need to build on them in the context of the NAFTA.

As you are aware, we do have continent-wide interests in North America. In the United States, we have had a presence since the mid-1800s, and we currently have about fifty offices in that country. These would be a mixture of representative offices which are basically marketing arms of the banks such as subsidiaries, branches and agencies.

The business that we conduct in the United States today, by and large, is what we would call wholesale business. It is business for the most part with larger companies, extending them credit and deriving deposits from them, as well as providing some very constrained investment banking services which have been permitted since we were allowed into investment banking in 1987. Some agreements were struck with the U.S.

[Traduction]

Mme Helen Sinclair, présidente de l'Association des banquiers canadiens: Merci beaucoup, monsieur le président. Je voudrais, effectivement, vous faire un bref exposé.

Mais d'abord, je devrais vous présenter mon collègue, M. Shawn Cooper, qui est le vice-président des institutions financières de l'Association des banquiers canadiens et également notre spécialiste du commerce extérieur.

Comme c'est la première fois depuis longtemps que nous comparaissons devant votre comité, je dois préciser que l'Association des banquiers canadiens représente les soixante-et-une banques du Canada. Leur nombre fluctue, mais il est actuellement de soixante-et-un. Les banques canadiennes et étrangères qui opèrent au Canada sont toutes membres de notre association.

Si vous le permettez, je voudrais expliquer brièvement pourquoi l'ALÉNA est important pour notre secteur. Je voudrais souligner trois raisons. Premièrement, l'ALÉNA est d'autant plus important pour nous que le GATT ne semble plus progresser aussi vite que par le passé et qu'il est de plus en plus difficile de parvenir à s'entendre avec de nombreux autres pays. Et rien ne nous garantit que les négociations qui se déroulent actuellement se traduiront par des améliorations, notamment pour ce qui est de l'intégration du secteur des services, qui constituait au départ l'un de nos principaux objectifs.

Deuxièmement, l'ALÉNA est d'autant plus important pour notre secteur que la totalité de nos grandes banques considèrent l'Amérique du Nord comme un élément capital de leurs plans d'expansion et que l'Amérique du Nord ne se limite évidemment pas aux États-Unis; elle comprend aussi le Mexique.

Troisièmement, l'ALÉNA est important parce que les dispositions de l'ALÉ concernant les services financiers ne nous paraissent pas adéquates; nous croyons que les négociations à l'échelle nord-américaine nous offrent une occasion de les améliorer.

Comme vous le savez, nous possédons des intérêts dans toute l'Amérique du Nord. Nous sommes établis aux États-Unis depuis le milieu du XIXe siècle et nous y avons actuellement une cinquantaine de filiales, succursales ou bureaux qui jouent le rôle de représentants commerciaux des banques canadiennes.

Les activités auxquelles nous nous livrons actuellement aux États-Unis se situent principalement dans ce que nous pourrions appeler le commerce de gros. Nous transigeons surtout avec des grosses sociétés à qui nous prêtons de l'argent ou dont nous recevons les dépôts et nous fournissons des services de placement très limités depuis que nous avons été admis dans le secteur de l'investissement bancaire, en 1987. Nous

[Text]

to allow the subsidiaries of the banks to continue to offer a certain range of services in the United States.

With respect to Mexico, we have been in Mexico since about the turn of this century. We have a historic presence, as you know, in Latin America, going back a lot further. There are four Canadian banks currently operating in Mexico. However, I should mention that there were two banks at one point in time that had very significant operations there, and people still actually talk about the time when those banks were quite significant. They were subsumed by the banking system. One of them was subsumed, for instance by BanaMex, which is the largest Mexican bank with close to thirty billion dollars in U.S. assets.

We have come to know the Mexicans very well in the last ten years as a result of the debt negotiations, and I guess one of the better aspects of that whole experience is that we have formed relationships with them and we are at a point where we believe that we can conduct business with them very successfully.

The last thing I would say is that we see the Mexican financial services market as underdeveloped at this point in time, and we see that there are some very significant opportunities for us there, not simply in terms of investing capital but in terms of bringing actual expertise to their market.

With respect to the goals of the negotiations, we look on them in much the same fashion as did the last witness, from two perspectives: One, the perspective on the U.S., and second the perspective on Mexico.

As far as Mexico is concerned, what we are looking for is gaining entry, because we do not really have actual banking operations there today. All we can do there today is open a representative office, a marketing arm. We do not have banking operations per se in Mexico today, and we are not allowed to have them under current Mexican law. Therefore we are looking for entry and we are looking for sufficient access to actually conduct a viable operation.

Second, with respect to the U.S. market, we are looking to improve our access by protecting and building on the benefits which were gained in the free trade agreement.

What are our objectives? In the Mexican market, we are looking at being able to establish ourselves in that market, either through the setting up of a new bank, a subsidiary of a Canadian bank, or by taking on a significant share of what would be looked on as a non-core bank in Mexico. The Mexicans, as the Canadians, have been very concerned about parcelling off their largest institutions and saying these are not up for foreign control, and they have notionally cordoned off their three major banks and made that point. We have a hard

[Traduction]

avons conclu des accords avec le gouvernement américain pour permettre aux filiales des banques de continuer à offrir certains services aux États-Unis.

En ce qui concerne le Mexique, nous y sommes implantés depuis le début du siècle. Comme vous le savez, notre présence en Amérique latine date de beaucoup plus longtemps. Il y a actuellement quatre banques canadiennes au Mexique, mais je dois préciser qu'à une certaine époque deux de nos banques y étaient extrêmement puissantes et les gens en parlent encore. Elles ont été absorbées par le système bancaire mexicain. Par exemple, l'une d'elles a été absorbée par BanaMex, qui est la plus grande banque du Mexique avec un actif de près de trente milliards de dollars.

Nous en sommes venus à très bien connaître les Mexicains, depuis dix ans, à la suite des négociations sur l'endettement et cela nous a permis de nouer avec eux d'excellentes relations. Nous croyons donc être parfaitement en mesure de faire des affaires avec eux.

Enfin, je dirais que le marché mexicain des services financiers est peu développé pour le moment et qu'il nous offre d'excellents débouchés sur le plan non seulement des investissements, mais encore des connaissances que nous pouvons lui apporter.

Quant aux objectifs des négociations, comme le témoin précédent, nous les considérons de deux points de vue, celui des États-Unis et celui du Mexique.

Pour ce qui est du Mexique, nous cherchons à gagner l'accès au marché bancaire, car nous n'y sommes pas vraiment établis pour le moment. Nous pouvons seulement y ouvrir des bureaux commerciaux. La législation mexicaine ne nous autorise pas à faire des opérations bancaires comme telles. Nous souhaitons donc avoir accès à ce marché pour pouvoir y être vraiment actifs.

Deuxièmement, pour ce qui est du marché des États-Unis, nous cherchons à nous y implanter plus solidement en protégeant les avantages gagnés grâce à l'ALÉ.

Quels sont nos objectifs? Nous désirons nous établir sur le marché mexicain en créant une nouvelle banque qui sera une filiale d'une banque canadienne ou en faisant l'acquisition d'intérêts importants dans une banque mexicaine. Comme les Canadiens, les Mexicains tiennent beaucoup à protéger leurs grandes banques contre la main-mise étrangère et ils ont donc regroupé leurs trois grandes banques en insistant sur ce point. C'est un objectif que nous aurions beaucoup de mal à contester, mais nous croyons que leurs petites banques n'ont pas la

[Text]

time arguing with that particular objective. However, we do believe that their smaller banks are not in the same strategic position with respect to their country's development objectives, and that the smaller ones might well be available for major foreign participation, so we would like to see that occur.

With respect to the United States, what we would really like to see, if we could have it all, is complete elimination of the Glass-Steagall Act, which prevents us as well as American banks from getting into the securities business, and a complete elimination of barriers to interstate banking. If we could have it all, that is what we would like to see.

In a world where it is very difficult for them to negotiate for foreigners what they have been unable to provide for their own banks, our objectives are, perhaps, in the short term at least, a little bit more modest. What we would like to see first and foremost, and again I refer back to your previous witness, are the benefits that were gained from the FTA preserved. That is part of the reason, again, that we consider it very important that our industry, together with other industries, be at the table in this negotiation, and one of the reasons why we were very concerned that the Canadian government should be at the table as well.

We are also looking to expand on some of the benefits that were previously conferred in an effort to achieve a more balanced agreement for financial servicing. The way in which the agreement went last time—and I can expand on this later, Mr. Chairman—is that there was a principle adopted which actually resulted in a greater gain for the Americans than for the Canadians, at least in respect of our industry. We would like to see that situation redressed. We would also like to see addressed a few issues which were left over. They were on the table at the time of the FTA negotiations but they never went anywhere, and we would like to see those addressed in this negotiation.

A dispute settlement mechanism does not exist today for our industry in the context of the FTA, and we are quite different in that respect from other sectors. We would like to see a dispute settlement mechanism. We would like to see a restriction of extraterritoriality, which has been an issue for us, particularly with respect to the U.S., going back a number of years preceding the free trade agreement. We would like to see coverage of subnational governments, including the provinces in this country and state governments in the United States.

I would say a couple of brief words about the kind of approach that we would see as appropriate for our industry in the context of the NAFTA negotiations. What we effectively think is required here is something that is quite different than what was in the Canada-U.S. free trade agreement. What you had in the Canada-U.S. agreement was a very specific trading of concessions, if you look at the text. We undertook to do away with, for example, the 25 per cent ownership limit in its

[Traduction]

même importance stratégique en ce qui concerne le développement économique du pays et que les banques étrangères pourraient donc y acquérir des intérêts importants. C'est ce que nous souhaitons faire.

Du côté des États-Unis nous voudrions obtenir, si possible, l'élimination complète de la loi Glass-Steagall qui nous empêche, tout comme les banques américaines, de nous lancer sur le marché des valeurs mobilières ainsi que l'élimination des barrières qui s'opposent aux opérations bancaires interétatiques.

Étant donné que les Américains peuvent très difficilement négocier pour les étrangers ce qu'ils n'ont pas pu obtenir pour leurs propres banques, nos objectifs à court terme sont peut-être un peu plus modestes. Nous voudrions d'abord et avant tout, comme l'a fait valoir le témoin précédent, que les avantages obtenus grâce à l'ALÉ soient préservés. C'est l'une des raisons pour lesquelles il nous semble très important que notre secteur et les autres industries participent à ces négociations, de même que le gouvernement canadien.

Nous souhaitons également que l'on ajoute aux avantages de l'ALÉ afin d'en arriver à une entente plus équitable en ce qui concerne les services financiers. La dernière fois, et je reviendrai sur ce point tout à l'heure, le principe sur lequel on s'est mis d'accord avantageait plus les Américains que les Canadiens, du moins pour ce qui est de notre secteur. Nous voudrions que cette situation soit redressée et que certaines questions en suspens soient réglées. Elles avaient été soulevées la dernière fois, mais sans succès et nous aimerions qu'elles reviennent sur le tapis.

Contrairement aux autres, notre secteur n'a pas obtenu de mécanisme de règlement des différends dans le cadre de l'ALÉ. Nous en voulons un. Nous voudrions qu'on limite l'application extra-territoriale des lois nationales, qui nous posait déjà un problème, surtout vis-à-vis des États-Unis, plusieurs années avant l'ALÉ. Nous aimerions que les gouvernements provinciaux et étatiques soient visés par l'accord.

Je voudrais dire quelques mots au sujet du genre d'approche que nous croyons souhaitable d'adopter dans le cadre des négociations sur l'ALÉNA en ce qui concerne notre secteur. Il faudrait adopter des modalités différentes de celles de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Cet accord prévoyait des concessions commerciales très précises. Par exemple, nous avons supprimé la limite de 25 p. 100 de propriété s'appliquant aux investisseurs américains. De leur côté,

[Text]

application to U.S. investors. The U.S., on its part, undertook to bring us into the relaxation of Glass-Steagall rules, when and if they were relaxed. There was a very specific trading of concessions in that agreement.

The approach which has been adopted in the GATT, to our way of thinking, is a better approach for the purposes of our industry, and that is the approach of dealing with principles rather than very specific concessions. The types of principles which we see as appropriate for our industry—and we have had a very cooperative and, I think, productive relationship with the Department of Finance in building this list—are *de facto* national treatment. I say “*de facto*” because it is one thing to have national treatment on paper; it is another thing to have it in fact.

We are looking for comparable market access, which is more than simply saying you can come in; it means you can come in in a meaningful way. We are also looking for transparency in law, which leads in our view to certainty and predictability in the way that discretionary judgments will be built around the law itself. We are looking at a commitment to progressive liberalization, to lower barriers to trade and financial services over time. We are looking for a dispute settlement mechanism which deals with our industry, financial services, and we are looking for a commitment to restrict the extraterritorial application of domestic laws.

It is our view, Mr. Chairman, that the NAFTA, if properly put together, will serve to increase worldwide financial sector liberalization. We believe that that is important to our banking industry because it does do business on a global scale; in fact, in fifty-seven different countries of the world.

We think that the agreement has potential for all three countries, and it certainly has potential for our particular industry at this particular point in time. I think very specifically what it will do is enable us to bring financial backing to Canadian businesses wishing to export into Mexico, and it will also enable us to bring value to the evolution of the Mexican financial institutions market in helping us lend our expertise in branch systems, product development and technology to their industry.

Thank you very much, Mr. Chairman. I would be very happy to take any questions.

The Chairman: Senator Doyle, perhaps you might lead off.

Senator Doyle: Thank you, Mr. Chairman. I just have a couple of questions. Am I right in assuming that you not only think we should be at the negotiating table, you would be quite uncomfortable if we were not there and the United States was negotiating an agreement on its own that is not a bilateral agreement?

[Traduction]

les États-Unis se sont engagés à nous faire profiter de l'assouplissement éventuel de la loi Glass-Steagall. L'ALÉ prévoyait des concessions mutuelles bien précises.

À notre avis, le GATT représente une approche nettement préférable pour notre secteur, car il énonce des principes au lieu de prévoir des concessions isolées. Parmi les principes que nous jugeons souhaitables pour notre secteur et dont nous avons dressé la liste en collaboration avec le ministère des Finances figure celui du traitement national «*de facto*». Je précise «*de facto*», car c'est très bien d'énoncer ce principe sur papier, mais encore faut-il qu'il soit appliqué réellement.

Nous désirons obtenir un accès comparable au marché américain. Il ne suffit pas de nous dire que nous sommes les bienvenus; il faut que ce soit réellement possible. Nous voulons aussi une législation transparente de façon à pouvoir prédire comment les décisions discrétionnaires seront prises. Nous voulons qu'on s'engage progressivement sur la voie de la libéralisation et que les barrières qui entravent les échanges de services financiers soient abaissées graduellement. Nous désirons un mécanisme de règlement des différends pour le secteur des services financiers et la limitation de l'application extra-territoriale des lois nationales.

Monsieur le président, si l'ALÉNA est soigneusement conçu, nous sommes convaincus qu'il contribuera à la libéralisation du commerce international des services financiers. C'est important pour notre secteur en raison du caractère international de ses activités qui se situent dans 57 pays du monde.

Nous croyons que ce nouvel accord sera bénéfique pour les trois pays et certainement pour notre secteur. Il nous permettra surtout de soutenir financièrement les entreprises canadiennes désireuses d'exporter vers le Mexique et aussi de contribuer à l'évolution des institutions financières mexicaines en mettant à leur service notre savoir-faire dans le domaine des réseaux bancaires, de l'élaboration des produits et de la technologie.

Merci beaucoup de votre attention. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le président: Sénateur Doyle, vous pourriez peut-être commencer.

Le sénateur Doyle: Merci, monsieur le président. J'ai juste une ou deux questions. Si j'ai bien compris, vous estimez non seulement que nous devons participer aux négociations, mais qu'il serait risqué de ne pas le faire et de laisser les États-Unis conclure un accord sans nous?

[Text]

Ms Sinclair: That is absolutely correct, Senator.

Senator Doyle: My other question is one of detail. Can you help me just a bit by giving me a little more detail in the way of a definition of a non-core bank?

Ms Sinclair: Yes, I can help you, Senator. I think, though, it is a little bit like saying that it is hard to define but you can point it out when you see it.

I can tell you what a core bank is in the context of Mexico. Most definitely it is the three largest banks; it is BanaMex, Bancomer, and Banco Serfin. Those three banks on their own hold seventy percent of the market share of the Mexican financial services market. When you come out of those three banks, you really drop off to a much smaller institution. I guess notionally one might say that the others—and we could disagree about where exactly you draw the line—are probably not core institutions.

Senator Doyle: That helps. Does the designation “non-core banks” cover any working in the field of credit?

Ms. Sinclair: Do they work in the field of credit?

Senator Doyle: To any extent?

Ms. Sinclair: Oh, yes, they would. Many of them have operations which, functionally, are quite similar to those of the big three banks. Some of them operate even coast to coast, but in terms of the scale of their operation, they are simply much smaller and they do not do the same significant amount of business with the Mexican public.

Senator Doyle: Are there countries—and surely there are—where Canadian banks are now limited to non-core banking facilities?

Ms Sinclair: We are limited to non-core?

Senator Doyle: You spoke of the non-core banks. Are there countries where Canadian banks are non-core and nothing more than that?

Ms Sinclair: That is a very interesting question, Senator. Most countries of the world do not have written rules that say “We will allow foreign banks to take big positions in our smaller banks but we won’t allow them to take positions in our big banks.” That is a very unusual thing to do. However, when you look at the way countries act, effectively there is not a major country in the world up till now that has allowed its institutions to be subject to foreign takeover.

One very interesting situation in our world right now is that there is a major bank in Great Britain which has had a foreign bid made for it; that is the Midland Bank. The Hong Kong Shanghai Bank, has made a bid for it. It is such a controversial bid precisely because it sets an enormous precedent, not just in Great Britain but throughout the world. If we look at Germany, Japan, Switzerland, France, Italy or Great Britain, in

[Traduction]

Mme Sinclair: C’est bien cela, sénateur.

Le sénateur Doyle: Je voudrais aussi une précision. Pourriez-vous me dire à quoi correspondent exactement les petites banques dont vous avez parlé?

Mme Sinclair: Oui, certainement. Je dirais toutefois qu’elles sont assez difficiles à définir, mais faciles à reconnaître.

Je peux vous expliquer ce que sont les grandes banques dans le contexte mexicain. Il s’agit des trois principales banques du pays soit BanaMex, Bancomer et la banque Serfin. Elles détiennent à elles seules soixante-dix pour cent du marché mexicain des services financiers. Après ces trois banques, les autres institutions tombent directement dans une catégorie beaucoup plus modeste. On peut dire qu’aucune d’entre elles ne peut être considérée comme une grande banque.

Le sénateur Doyle: Merci. Ces petites banques opèrent-elles dans le domaine du crédit?

Mme Sinclair: Si elles opèrent dans le domaine du crédit?

Le sénateur Doyle: Dans quelle mesure?

Mme Sinclair: Certainement. La plupart d’entre elles opèrent à peu près de la même façon que les trois grandes banques. Certaines ont même des succursales dans tout le pays, mais elles fonctionnent sur une plus petite échelle et ne font pas autant d’affaires avec le public mexicain.

Le sénateur Doyle: Y-a-t-il des pays dans lesquels les banques canadiennes doivent se contenter d’avoir des intérêts dans des petites banques?

Mme Sinclair: Seulement dans des petites banques?

Le sénateur Doyle: Vous avez parlé des petites banques. Y-a-t-il des pays où les banques canadiennes peuvent seulement être des petites banques?

Mme Sinclair: Vous posez là une question très intéressante, sénateur. La plupart des pays n’ont pas officiellement pour politique d’autoriser les banques étrangères à acquérir des intérêts uniquement dans des petites banques. Cela ne se fait pas. Néanmoins, si vous voyez ce qui se passe réellement, il n’y a pas un seul grand pays au monde qui ait accepté jusqu’ici que des intérêts étrangers prennent le contrôle de son secteur bancaire.

Pour citer un exemple très intéressant, une grande banque du Royaume-Uni, la Midland Bank, a fait récemment l’objet d’une offre d’achat de la part de la banque Hongkong-Shanghai. Cela suscite une vive controverse, étant donné que ce serait un précédent non seulement en Grande-Bretagne, mais dans le monde entier. Que vous preniez l’Allemagne, la Suisse, la France, l’Italie ou l’Angleterre, aucun de ces pays

[Text]

none of those countries does a foreign bank command control of any of their large institutions. That sort of thing simply does not exist.

Senator Doyle: That is very interesting. Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Senator. Ms Sinclair, towards the end of your statement, if I heard you correctly, you set forth five principles that you regarded as desirable. Under the FTA, how far are we from *de facto* national treatment?

Ms Sinclair: I think we really have *de facto* national treatment in the U.S., Mr. Chairman. That has not been an issue in that country. It has been an issue in some countries in Asia-Pacific, but not in the United States.

The Chairman: Very well then, what about comparable market access?

Ms Sinclair: Again, I would say that we do have comparable access to their banking market. Where we do not have comparable access is in their broadly-defined financial services industry. I come down here to another principle, which is the principle of progressive liberalization.

The Chairman: Are you saying that, in a sense, you want the United States to change their domestic law to accommodate your view of what banking might be in your ideal world?

Ms. Sinclair: In a sense, I guess that is what I am saying, senator, but I am saying it in the context that the United States, and I guess, Japan, are the two countries of the world today—and I talk about the G-10 as my frame of reference—which, when they go beyond their borders, encounter effectively an integrated financial services market. When a U.S. bank goes into Great Britain or into Germany or into Canada, it effectively goes there not as bank but as a provider of broad financial services, securities services. In Europe they go there as an insurance company. They are very unconstrained relative to the conditions encountered by the banks of those same countries when they enter the United States. Yes, I think it is fair to say that a lot of the pressure in the United States today to open up its market comes not from its own large banks; it comes from foreign countries—not just Canada—which feel that they have given effectively better access at home to U.S. banks than they get in the United States when their banks try to do business there.

The Chairman: Very well. Transparency in law, in the area of discretionary judgment; are you satisfied with regard to our Canadian banks in the United States under the FTA or any other relevant law?

Ms. Sinclair: Yes, we are.

The Chairman: You have no problem there? What about lower real barriers?

Ms. Sinclair: I am sorry, what about—

[Traduction]

n'a laissé ses grandes banques passer sous main-mise étrangère. Ce genre de chose ne se fait tout simplement pas.

Le sénateur Doyle: C'est très intéressant. Merci beaucoup.

Le président: Merci, sénateur. Mme Sinclair, vers la fin de votre exposé, vous avez énoncé, je crois, cinq principes qui constituent vos desiderata. Dans quelle mesure sommes-nous loin du traitement national dans le cadre de l'ALÉ?

Mme Sinclair: Je crois que nous bénéficions effectivement du traitement national aux États-Unis, monsieur le président. Cela n'a pas posé de problème dans leur cas, mais plutôt dans celui de certains pays d'Asie en bordure du Pacifique.

Le président: Très bien. Et qu'en est-il de l'accès comparable au marché?

Mme Sinclair: Là encore, je dirais que nous jouissons d'un accès comparable pour ce qui est du marché bancaire, mais pas pour le secteur des services financiers dans son ensemble. Cela m'amène à un autre principe, celui de la libéralisation progressive.

Le président: Autrement dit, vous désirez que les États-Unis changent leur législation nationale pour vous donner les conditions idéales?

Mme Sinclair: Dans un certain sens, oui, mais cela tient compte du fait que les États-Unis et aussi le Japon, sont les deux seuls pays du groupe des dix qui, en dehors de leurs frontières, profitent de l'intégration du marché des services financiers. Quand une banque américaine s'installe en Grande-Bretagne ou au Canada, ce n'est pas en tant que banque, mais comme fournisseur de services financiers, comme courtier en valeurs mobilières. En Europe, c'est à titre de compagnie d'assurance. Elle se voit imposer très peu de restrictions comparativement aux banques de ces mêmes pays qui désirent s'installer aux États-Unis. On peut dire effectivement que ce ne sont pas les grandes banques américaines qui poussent les États-Unis à ouvrir leur marché, mais bien les pays étrangers—et pas seulement le Canada—qui estiment que leurs banques sont beaucoup plus limitées aux États-Unis que les banques américaines ne le sont chez eux.

Le président: Très bien. Pour ce qui est de la transparence de la législation et des décisions discrétionnaires. Êtes-vous satisfaits sur ce plan en ce qui concerne l'ALÉ ou toute autre loi applicable?

Mme Sinclair: Oui, nous le sommes.

Le président: Cela ne vous pose pas de problème? Qu'en est-il de l'abaissement des barrières véritables?

Mme Sinclair: Excusez-moi, qu'en est-il de...

[Text]

The Chairman: Lower real barriers?

Ms. Sinclair: The lowering of barriers?

The Chairman: Lower real barriers as distinct from formal ones. You are not saying that the Americans apply to banking some of the tactics that we are told are applied, let us say, when carloads of meat arrive?

Ms. Sinclair: No, I would say that our access to wholesale banking in the United States, which is what you get when you say there is no interstate banking and there are no securities, is good, it is transparent, it is predictable, and we would be major players in that market.

The Chairman: Very well. We come, then, to the last one which is some modification of the U.S. law with regard to application of U.S. domestic law. What is the problem there? I know a bit of the history of this, but why do you object to what the Americans are doing in this area?

Ms Sinclair: Our concept, and I think the concept of most countries, of how laws should operate as banks do business across each other's borders is that national governments should regulate activities within national boundaries. Otherwise, you will get, as we have with respect to the United States, competing rulings from two different governments—the U.S. on the one hand and another government on the other—on the same aspect of the international operation of a bank. We had that problem, as you know, in the Cayman Islands in the '80s. There has been a much more recent case in the Far East that did not involve an institution from our country, but we believe that as we do move across boundaries, we really do need some definition and some constraining of extraterritorial reach. We do not think that institutions should be subject to conflicting rulings from two different governments.

The Chairman: I think you put your case very attractively, but let us see if I can put it less attractively, or say something that makes it less attractive. As I understand it, the Americans are saying that what some foreign jurisdiction allows in the way of banking practices is not acceptable to Americans.

Ms Sinclair: Yes.

The Chairman: They say that, unfortunately, some of these regimes seem to have no notion of reforming what goes on; consequently, it is almost as if—and I stress “almost”—we were dealing with outlaws within the banking system, or privateers; the sort of thing that we would not tolerate, let us say, if we were dealing in the shipping trade with ships operating under mere flags of convenience. Consequently, American legislators would then say, “We will have to stop that. We do it by extraterritorial application of our domestic law.”

[Traduction]

Le président: L'abaissement des barrières véritables?

Mme Sinclair: L'abaissement des barrières?

Le président: Je veux parler des barrières réelles par opposition aux barrières officielles. Vous ne voulez pas dire que les Américains emploient, pour le secteur bancaire, certaines des tactiques qu'ils utilisent, nous dit-on, à l'arrivée de cargaisons de viande?

Mme Sinclair: Non. Même s'il n'y a pas d'opérations bancaires interétatiques et si le secteur des valeurs mobilières nous est fermé, je dirais que l'accès au secteur bancaire général est satisfaisant et sans mauvaises surprises et que nous y occupons une place importante.

Le président: Très bien. J'en arrive à votre dernier point, soit la révision de la législation américaine en ce qui concerne l'application des lois nationales. Où se situe le problème? J'ai une assez bonne idée de la situation, mais pourquoi vous opposez-vous à la politique américaine à cet égard?

Mme Sinclair: Comme la plupart des autres pays, nous estimons qu'étant donné que les activités bancaires sont internationales, les gouvernements des divers pays devraient les réglementer uniquement à l'intérieur de leurs frontières. Autrement, vous vous retrouverez avec des décisions contradictoires sur certains aspects des opérations internationales d'une banque, comme cela se produit entre le Canada et les États-Unis. Vous vous souviendrez sans doute du problème qui s'est posé à propos des Îles Cayman, dans les années 80. Il y a eu un cas beaucoup plus récent en Extrême Orient à propos d'une institution qui n'était pas canadienne, mais étant donné le caractère international de nos activités, il faut délimiter l'extra-territorialité des lois. Nous estimons que les banques ne doivent pas faire l'objet de décisions contradictoires de la part de deux gouvernements.

Le président: Vous avez très bien défendu votre cause, mais essayons de poser le problème différemment. Si j'ai bien compris, les Américains jugent inacceptables certaines pratiques bancaires qui sont autorisées par des pays étrangers.

Mme Sinclair: Oui.

Le président: Ils déplorent que certains pays ne semblent pas vouloir mettre un terme à ces pratiques; autrement dit, c'est un peu comme si vous vous trouviez devant des hors-la-loi du secteur bancaire, ou pour faire une comparaison avec la marine marchande, devant des navires arborant des pavillons de complaisance. Les législateurs américains sont donc tentés d'y mettre fin en appliquant les lois nationales en dehors des frontières du pays.

[Text]

Ms Sinclair: There are other ways of handling the situation, though, Mr. Chairman. The case involving one of my members in the Cayman Islands in the 1980s has pointed to that very clearly. What has emerged since that case are a number of government-to-government treaties which effectively impose a standard of behaviour which is satisfactory to all parties concerned. To apply an extraterritorial reach of law without first going that route is something that we find very, very difficult to deal with for obvious reasons.

The Chairman: I happened to pick up a work of fiction that I think was called *The Firm*; have you read that?

Ms. Sinclair: I have not read that.

The Chairman: Have you heard about it?

Ms. Sinclair: Yes, I have.

The Chairman: There are several villains in it, but the corporate villains are, I think, the Royal Bank of Montreal, and then there is another fictitious corporation which is clearly a Canadian bank, and they are both operating in the Cayman Islands. I think you have a P.R. operation; you have a P.R. job to be done, at least insofar as the readers of that book are concerned.

Ms Sinclair: I should perhaps talk to the readers of the book. I think you are probably quite right, Mr. Chairman.

I should note, though, that when the money-laundering bill, sponsored by the current government, was being formulated three or four years ago, it was our industry effectively that came to the fore and spelled out the standards that we now follow to avert money-laundering incidents in our branch systems, to report them to the legal authorities, to make information available on request, and to add judicial procedure to the legal authorities. Our procedures were not only then picked up by the rest of the financial industry, they have now been embedded in Canadian law.

I do not really make any apologies for the substance of what we do; we have P.R. challenges on a number of fronts and I know this is one of them.

The Chairman: Would it be fair to say that Canada does not engage in this extension of Canadian domestic law extraterritorially?

Ms Sinclair: I have never heard of a complaint, but I can assure you, Mr. Chairman, that if there were one we would complain as vociferously as we have been when we have been the objects of the same kind of action outside of this country.

The Chairman: We will bear that in mind.

Are there any other questions, Senators?

Senator Stollery: You have been so effective, Mr. Chairman.

The Chairman: The witnesses were so effective.

[Traduction]

Mme Sinclair: Il y aurait d'autres façons de remédier à la situation, monsieur le président. Ce qui s'est produit dans le cas d'un de nos membres, aux Îles Cayman, dans les années 80, le montre très clairement. Depuis, plusieurs traités ont été signés au niveau intergouvernemental pour imposer des normes de conduite acceptables pour tous les intéressés. Pour des raisons évidentes, nous jugeons inacceptable que l'on applique les lois de façon extra-territoriale sans avoir d'abord opté pour cette solution.

Le président: J'ai lu récemment un roman intitulé *The Firm*; l'avez-vous lu?

Mme Sinclair: Non, je ne l'ai pas lu.

Le président: En avez-vous entendu parler?

Mme Sinclair: Oui, en effet.

Le président: Le méchant—et il y en a plusieurs—est la Banque royale de Montréal et il y a une autre banque fictive dont la nationalité est, de toute évidence, canadienne. Ces deux banques opèrent dans les Îles Cayman. Vous avez certainement beaucoup de travail à faire du côté des relations publiques, en tout cas auprès des lecteurs de ce livre.

Mme Sinclair: Je devrais peut-être leur parler. Vous avez sans doute raison, monsieur le président.

Je signale également que, lorsque le gouvernement actuel a élaboré son projet de loi sur le blanchiment de l'argent, il y a trois ou quatre ans, c'est notre secteur qui a proposé les normes qu'il doit maintenant suivre pour éviter ce genre d'incidents, les signaler aux autorités policières, fournir des renseignements sur demande, et intenter des poursuites judiciaires. Nos propositions ont non seulement été adoptées par le reste du secteur financier, mais elles font maintenant partie intégrante de la législation canadienne.

Notre conduite est parfaitement honorable; mais il est vrai que nous avons beaucoup à faire du côté des relations publiques et notamment sur ce plan-là.

Le président: Peut-on dire que le Canada n'étend pas autant l'application de ses lois en dehors de son territoire?

Mme Sinclair: Je n'ai jamais entendu de plainte à cet égard. Toutefois, s'il y en avait, je peux vous assurer que nous protesterions aussi fort que nous l'avons fait quand nous avons été nous-mêmes la cible de ce genre de politique.

Le président: Nous ne l'oublierons pas.

Avez-vous d'autres questions, sénateurs?

Le sénateur Stollery: Vous avez été tellement efficace, monsieur le président!

Le président: Ce sont les témoins qu'il faut remercier.

[Text]

I address the witnesses: Is there any ground that ought to be explored that has not been explored?

Ms. Sinclair: I think the questions, together with my opening statement, probably cover the territory, Mr. Chairman.

Senator Doyle: Mr. Chairman, I was not prepared for a discussion of literary endeavour. I might recommend to the Chairman a book called *Sullivan's Case*, in which the American vanishes as the book reaches its denouement, from a bank in the United States which is dealing in laundering. The villains are all planning their escape to Canada.

The Chairman: Thank you very much, Ms Sinclair, for your interesting testimony. It will be helpful to the committee.

Before the committee adjourns, we do have a bill before us, Bill C-53, which deals with what are called special economic measures. I have been told by a spokesman for the government that there is some urgency on this bill, specifically as it relates to Haiti, and the government would like this bill to be dealt with expeditiously by the committee. Consequently, I am trying to arrange a meeting of the committee for Thursday afternoon at a convenient hour, even though the Senate may then be sitting. You will hear more about this matter, but you are now on notice.

I understand that a thick information book has been sent to all members of the committee describing the effect of Bill C-53 if it is enacted, and it would be most helpful if you could take the time to have a look at that book before Thursday.

The committee adjourned.

[Traduction]

Je m'adresse maintenant à eux. Avons-nous oublié certaines questions importantes?

Mme Sinclair: Je crois qu'ajoutées à ma déclaration liminaire, les questions nous ont permis de faire le tour du problème, monsieur le président.

Le sénateur Doyle: Je n'avais pas l'intention de discuter de littérature, mais je recommanderais au président de lire un livre intitulé *Sullivan's Case*, dans lequel l'action se situe dans une banque des États-Unis qui se livre à des opérations de blanchiment. Les méchants préparent leur évasion au Canada.

Le président: Merci pour ce témoignage intéressant, M^{me} Sinclair. Il nous sera très utile.

Avant que nous ne levions la séance, nous sommes saisis d'un projet de loi, le projet de loi C-53, qui prévoit des mesures économiques spéciales. Un porte-parole du gouvernement m'a dit que c'était une mesure assez urgente, surtout en ce qui concerne Haïti, et que le gouvernement voudrait que nous l'adoptions rapidement. Je vais donc essayer d'organiser une réunion pour jeudi après-midi, à une heure qui vous conviendra, même si le Sénat siégera peut-être à ce moment là. Vous obtiendrez des précisions ultérieurement, mais je tenais à vous en avertir tout de suite.

Je crois que vous avez tous reçu un gros document décrivant les conséquences du projet de loi C-53, et il serait bon que vous preniez le temps d'y jeter un coup d'oeil d'ici jeudi.

La séance est levée.

University of Toronto Library

100 St. George Street

Toronto, Ontario M5S 1A5

1989-1990

POSTE  MAIL

Société canadienne des postes / Canada Post Corporation

Port payé

Postage paid

Poste-lettre

Lettermail

K1A 0S9

OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Novacor Chemicals Ltd:

Gerry Finn, Vice-President;

Dennis J. McConaghy, Vice-President, Senior Vice-President, Hydrocarbon Feedstock.

From the Canadian Bankers Association:

Helen K. Sinclair, President;

Shawn Scott Cooper, Vice-President, Financial Institutions.

De Novacor Chemicals Ltd:

Gerry Finn, vice-président;

Dennis J. McConaghy, vice-président, vice-président principal, Hydrocarbon Feedstock.

De l'Association des banquiers canadiens:

Helen K. Sinclair, présidente;

Shawn Scott Cooper, vice-président, Institutions financières.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Foreign
Affairs**

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Deputy Chairman:
The Hon. GERALD R. OTTENHEIMER

Thursday, May 21, 1992

Issue No. 13

First and complete Proceedings on:

Bill C-53, An Act to provide for the imposition of
special economic measures

INCLUDING:

Seventh Report of the Committee on
Bill C-53

WITNESSES:
(see back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Affaires
étrangères**

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Vice-président:
L'honorable GERALD R. OTTENHEIMER

Le jeudi 21 mai 1992

Fascicule n° 13

Seul et unique fascicule concernant:

Le Projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de
mesures économiques spéciales

Y COMPRIS:

Le septième rapport du comité sur le
Projet de loi C-53

TÉMOINS:
(voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	LeBlanc, P.C.
Balfour	(<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	MacEachen, P.C.
Bosa	Marshall
Cogger	*Murray, P.C.
Cools	(or Lynch-Staunton)
Corbin	Ottenheimer
Doody	Phillips
*Frith	Robichaud, P.C.
(or Molgat)	Roblin, C.P.
Kelleher, P.C.	Stewart
Kinsella	Stollery

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Atkins	LeBlanc, C.P.
Balfour	(<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	MacEachen, C.P.
Bosa	Marshall
Cogger	*Murray, C.P.
Cools	(ou Lynch-Staunton)
Corbin	Ottenheimer
Doody	Phillips
*Frith	Robichaud, C.P.
(ou Molgat)	Roblin, C.P.
Kelleher, C.P.	Stewart
Kinsella	Stollery

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Doyle substituted for that of the Honourable Senator Bolduc. (May 19, 1992)

The name of the Honourable Senator Bolduc substituted for that of the Honourable Senator Doyle. (May 20, 1992)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Doyle substitué à celui de l'honorable sénateur Bolduc. (Le 19 mai 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Bolduc substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle. (Le 20 mai 1992)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, May 14, 1992:

“Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Kelleher, P.C., seconded by the Honourable Senator Ross, for the second reading of Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lynch-Staunton for the Honourable Senator Kelleher, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Doody, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 14 mai 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Kelleher, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Ross, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton, au nom de l'honorable sénateur Kelleher, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Doody, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La question, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 21, 1992

(15)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:30 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Stewart, presiding.

Members of the Committee Present: The Honourable Senators Atkins, Bolduc, Bosa, Kelleher, Kinsella, Lynch-Staunton, MacEachen, Ottenheimer, Stewart, and Stollery. (10)

In Attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mrs. Carol Seaborn.

Also In Attendance: The official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of External Affairs and International Trade: Mr. Barry Mawhinney, Legal Advisor, Legal Affairs Branch and Mr. Peter Splinter, Officer, Economic and Trade Law, Trade Law Section.

The Committee began consideration of Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures.

Mr. Mawhinney made an opening statement and answered questions.

Mr. Splinter answered questions.

The Committee began clause-by-clause consideration of Bill C-53.

The title of the Bill and Clause 1 were postponed.

Clauses 2 to 12 carried.

Clause 1 carried.

The title of the Bill carried.

The Bill carried.

Agreed, that Bill C-53 be reported without amendment.

At 5:14 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 21 MAI 1992

(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Stewart (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bolduc, Bosa, Kelleher, Kinsella, Lynch-Staunton, MacEachen, Ottenheimer, Stewart, et Stollery. (10)

Aussi présente: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M^{me} Seaborn.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur: M. Barry Mawhinney, conseiller juridique, Secteur des affaires juridiques et M. Peter Splinter, agent, Économie et commercialisation, Section du droit commercial.

Le Comité entreprend l'étude du Projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales.

M. Mawhinney fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

M. Splinter répond aux questions.

Le Comité entreprend l'étude article par article du Projet de loi C-53.

L'adoption du titre du projet de loi et de l'article 1 est différé.

Les articles 2 à 12 sont adoptés.

L'article 1 est adopté.

Le titre du projet de loi est adopté.

Le projet de loi est adopté.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi sans modification.

À 17 h 14, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du Comité

Patrick J. Savoie

Acting Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Friday, May 22, 1992

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-53, An Act to provide for the imposition of special economic measures, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 14, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le vendredi 22 mai 1992

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, a, conformément à l'Ordre de renvoi du jeudi 14 mai 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

John B. Stewart

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 21, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill C-53, to provide for the imposition of special economic measures, met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us this afternoon Bill C-53 entitled "An Act to Provide for the Imposition of Special Economic Measures". This bill was read the first time in the House of Commons on December 12, 1992. It passed the House of Commons on May 6, 1992. It was then referred to the Senate and thus to this committee for consideration.

This afternoon we have two witnesses from the Department of External Affairs: Mr. Barry Mawhinney, legal advisor, and Mr. Peter Splinter from the Trade Law Division.

I gather that Mr. Mawhinney has some introductory remarks, and I now call upon him.

Mr. Barry Mawhinney, Legal Advisor, Department of External Affairs: Thank you very much, Senator. I will give a very brief introductory overview, and then Mr. Splinter and I would be very pleased to answer any questions that committee members may have.

As you will be aware, the Secretary of State for External Affairs has already described in some detail the background to and the reasons for Bill C-53 in her press release on the occasion of the bill's first reading and her statement to the House of Commons on second reading.

In the briefing books that I understand have been provided to you, there is a clause-by-clause analysis of the bill, and therefore I would not propose to go into any detail in this statement but simply, as I said, to give you an overview of the legislation.

Mr. Chairman, economic sanctions can be a very valuable foreign policy instrument. When other peaceful measures prove ineffective, sanctions can bring home to another government the real cost of pursuing unacceptable behaviour.

Canada has participated in the application of international economic sanctions on many occasions. In the past, the application of sanctions has usually involved restriction on trade and goods. Today, however, trade, services and international

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 21 mai 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, auquel a été renvoyé le projet de loi C-53, Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes saisis cet après-midi du projet de loi C-53, intitulé Loi autorisant la prise de mesures économiques spéciales, qui a été lu pour la première fois à la Chambre des communes le 12 décembre 1991. La Chambre l'a adopté le 6 mai 1992, puis l'a envoyé au Sénat, qui l'a soumis à notre comité pour étude.

Nous accueillons cet après-midi deux témoins du ministère des Affaires extérieures: M. Barry Mawhinney, conseiller juridique, et M. Peter Splinter, de la Division du droit commercial.

Je crois savoir que M. Mawhinney a une déclaration liminaire à faire, et je lui cède maintenant la parole.

M. Barry Mawhinney, conseiller juridique, ministère des Affaires extérieures: Merci beaucoup, sénateur. Je vais effectuer un très bref survol de la situation et M. Splinter et moi répondrons ensuite avec plaisir aux questions des membres du Comité.

Comme vous le savez, dans le communiqué publié à l'occasion de la première lecture du projet de loi et dans l'allocation qu'elle a prononcée à la Chambre des communes à l'étape de la deuxième lecture, la Secrétaire d'État aux Affaires extérieures a exposé la raison d'être et l'historique du projet de loi C-53.

Les cahiers d'information qui vous ont été fournis contiennent une analyse article par article du projet de loi et je n'ai donc pas l'intention de l'aborder en détail dans ma déclaration. Je me propose plutôt d'en faire un très bref survol.

Monsieur le président, les sanctions économiques peuvent se révéler un instrument très utile de la politique extérieure. Quand d'autres moyens pacifiques s'avèrent inefficaces, les sanctions peuvent faire comprendre à un autre gouvernement les conséquences réelles d'un comportement inacceptable.

Le Canada a, à maintes reprises, participé à la mise en œuvre de sanctions économiques internationales. Dans le passé, les sanctions ont habituellement pris la forme de restrictions dans le commerce des biens. Aujourd'hui, toutefois, le

[Text]

capital movements are very important elements of international economic relations. In order to be able to apply sanctions effectively, the government must have the option of covering services and capital movements, as well as other activities. At present, only the United Nations Act enables the government to apply comprehensive economic sanctions. However, that act may be invoked only to give effect to a mandatory resolution adopted by the United Nations Security Council pursuant to Article 41 of the United Nations charter.

It has been very rare that permanent members of the security council have agreed to the application of mandatory sanctions. Prior to Iraqi invasion of Kuwait, the UN Security Council had called for comprehensive economic sanctions against Rhodesia and for an arms embargo against South Africa. Moreover, even in a crisis where the security council might agree on measures, as in relation to the invasion of Kuwait, security council resolutions by their nature take time to adopt, and interim measures by Canada may be warranted.

Aside from the United Nations Act, the government has only limited authority to restrict imports, financial transactions and trade and services, or to freeze foreign-held assets in Canada or to interrupt the operation of air and sea links between Canada and other states.

The Special Economic Measures bill which is before you today would fill gaps in the existing authority for economic sanctions, and would enable the government to choose from among a broad range of measures in order to apply those measures most appropriate in particular circumstances.

The Special Economic Measures bill would be enabling legislation. It would allow, but not require, the government to apply economic sanctions. Sanctions could be applied under the legislation in two situations: First, following a determination that, in the opinion of the Governor in Council, a grave breach of international peace and security has occurred that has resulted or is likely to result in a serious international crisis; or, second, in the implementation of a decision, a resolution or a recommendation of an international organization or association of states, of which Canada is a member, calling for the application of sanctions.

The proposed act would permit the government to restrict or prohibit the import and export of goods, technology, and services; the execution of financial and commercial transactions; and the operation of air and sea links. It would also permit the freezing of foreign-held assets in Canada.

Sanctions would be applied using orders or regulations. Every order and regulation imposing sanctions would have to

[Traduction]

commerce, les services et les mouvements internationaux de capitaux sont des éléments très importants des relations économiques internationales. Pour assurer l'efficacité des sanctions, le gouvernement doit pouvoir étendre leur portée au commerce des services et aux mouvements de capitaux, ainsi qu'à d'autres activités. À l'heure actuelle, seule la Loi sur les Nations Unies habilite le gouvernement à décréter des sanctions économiques globales. Or, cette loi ne peut être invoquée que pour donner effet à une résolution contraignante du Conseil de sécurité des Nations Unies prise en vertu de l'article 41 de la Charte des Nations Unies.

Les membres permanents du Conseil de sécurité ont très rarement convenu d'imposer des sanctions. Avant l'invasion du Koweït par l'Irak, le Conseil de sécurité de l'ONU avait réclamé l'imposition de sanctions économiques globales contre la Rhodésie et un embargo sur les ventes d'armes à l'Afrique du Sud. Par ailleurs, même en cas de crise, quand le Conseil de sécurité pourrait prendre des mesures spéciales, comme ce fut le cas lors de l'invasion du Koweït, il faut compter un certain temps avant qu'il n'adopte les résolutions voulues de sorte que, dans l'intervalle, le Canada pourrait être justifié de prendre des mesures provisoires.

Sauf pour la Loi sur les Nations Unies, le gouvernement n'a qu'un pouvoir limité de restreindre les importations, les transactions financières et le commerce des services, de geler les actifs étrangers détenus au Canada et d'interrompre les liaisons aériennes et maritimes entre le Canada et d'autres États.

La Loi sur les mesures économiques spéciales comblerait des lacunes dans le pouvoir actuel d'imposer des sanctions économiques et permettrait au gouvernement de choisir parmi toute une gamme de mesures celles qui conviendraient le mieux aux circonstances.

La Loi sur les mesures économiques spéciales serait une loi habilitante. Elle permettrait au gouvernement d'imposer des sanctions économiques sans l'obliger à le faire. Des sanctions pourraient être décidées en vertu de la loi tout d'abord si le gouverneur en conseil juge qu'une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationale est susceptible d'entraîner ou a entraîné une grave crise internationale ou, deuxièmement, pour mettre en œuvre une décision, une résolution ou une recommandation d'une organisation internationale ou d'une association d'États, dont le Canada est membre, réclamant l'imposition de sanctions.

La loi proposée permettrait au gouvernement de restreindre ou d'interdire l'importation et l'exportation de biens, de technologies et de services, l'exécution de transactions financières et commerciales, et la poursuite de liaisons aériennes et maritimes. Elle permettrait aussi que soient gelés les actifs détenus au Canada par un État étranger.

Les sanctions seraient appliquées par la prise de décrets ou règlements. Il faudrait que les décrets et règlements imposant

[Text]

be tabled in each house of Parliament within five days of its making. If a house is not sitting, the order or regulation would have to be tabled within five days of the day on which it resumes sitting.

The application of economic sanctions for foreign policy purposes raises complex policy issues. As enabling legislation, the proposed act would not dictate how those policy issues are to be resolved when the government is called upon to decide whether or not to apply sanctions. The kinds of sanction measures to be imposed, their likely effectiveness, their cost to Canada, and the precedence created would all have to be addressed each time the government considers applying sanctions under the proposed act.

Among the issues to be addressed would be the need for the payment of compensation to persons in Canada who are adversely affected by sanctions. By giving political visibility to this issue, of the proposed Special Economic Measures Act would ensure that the need for compensation is considered whenever sanctions are applied under the proposed act.

Historically, Canadian governments have been guided by three basic principles in the application of economic sanctions: First, they have sought broad international agreement on the necessity and usefulness of sanctions; second, they have insisted that the burden of sanctions be shared among the countries imposing them; and third, they have made every effort to avoid placing Canadian businesses and workers at a disadvantage in relation to their foreign competitors. Nothing in the Special Economic Measures bill would require departure from any of these principles.

Mr. Chairman, that concludes my opening remarks, and Mr. Splinter and I would be happy to answer questions. Thank you very much.

The Chairman: You make reference to the United Nations Act. Are there any other acts that one might look at to see whether the measures that would be taken under this proposed act might be included therein? I am not saying that they could be, but are there any other acts that one might want to search to see if, to some extent, they could be used for the purposes for which this proposed act could be used?

Mr. Mawhinney: Mr. Chairman, one of the considerations, of course, when this legislation was under consideration was the difficulty, outside the ambit of the United Nations Act, of finding a statutory basis which would enable the government, faced with particular circumstances, to apply in a coherent and comprehensive manner a set of sanctions measures, whatever they may be.

[Traduction]

des sanctions soient déposés devant chaque chambre du Parlement dans les cinq jours qui suivent leur prise. Si l'une des deux chambres ne siégeait pas, il faudrait que le décret ou règlement soit déposé dans les cinq jours suivant celui de la reprise des travaux.

L'application de sanctions économiques pour des raisons liées à la politique étrangère soulève des questions très complexes. Ce projet de mesure habilitante ne dicterait pas au gouvernement comment trancher ces questions politiques au moment où il devrait décider d'appliquer ou non des sanctions. Chaque fois que le gouvernement envisagerait d'appliquer des sanctions aux termes de la loi, il lui faudrait décider de la nature des sanctions à imposer, de leur efficacité probable, de leurs coûts pour le Canada et de la création éventuelle d'un précédent.

Il faudrait notamment examiner la nécessité de dédommager les personnes au Canada qui pourraient souffrir des sanctions. En donnant une visibilité politique à cette question, la version actuelle de la Loi sur les mesures économiques spéciales obligerait le gouvernement à évaluer s'il est nécessaire de verser des indemnisations chaque fois que des sanctions seraient appliquées aux termes de la loi.

Dans le passé, les gouvernements canadiens se sont laissés guider par trois principes fondamentaux au moment d'appliquer des sanctions économiques. Ils ont tout d'abord recherché un large consensus international sur la nécessité et sur l'utilité de sanctions. Ils ont ensuite insisté pour que le fardeau des sanctions soit partagé entre les pays qui les imposent. Enfin, ils n'ont ménagé aucun effort pour que les entreprises et les travailleurs canadiens ne soient pas désavantagés par rapport à leurs concurrents étrangers. Aucune disposition du projet de Loi sur les mesures économiques spéciales ne serait contraire à ces principes.

Monsieur le président, cela met fin à mes remarques préliminaires et M. Splinter et moi-même répondrons avec plaisir à vos questions. Merci beaucoup.

Le président: Vous faites allusion à la Loi sur les Nations Unies. Y a-t-il d'autres lois que l'on pourrait consulter pour déterminer s'il est possible de prévoir textuellement dans la loi à l'étude les mesures qui seraient prises à ses termes? Je ne veux pas dire que ce serait possible, mais y a-t-il d'autres lois que l'on pourrait examiner pour déterminer s'il serait possible jusqu'à un certain point d'utiliser ces mesures pour les fins auxquelles le projet de loi à l'étude pourrait servir?

M. Mawhinney: Monsieur le président, au cours de la préparation de cette mesure législative, on a bien sûr tenu compte du fait notamment qu'il était difficile de trouver, abstraction faite de la Loi sur les Nations Unies, une justification statutaire qui permettrait au gouvernement, dans des circonstances particulières, d'imposer des sanctions, quelles qu'elles soient, de façon cohérente et complète.

[Text]

There is, of course, the Export and Import Act and to some extent that legislation, in the absence of mandatory UN sanctions under Article 41 of the charter, has been a basis for applying sanctions measures. However, that legislation is totally effective only with respect to exports, and it is tied very much to the more traditional notion of control on goods rather than services. It does not provide the full authority that would normally be required to control imports.

There is a vast range of other types of issues with which a government is faced when the sanctions are introduced. For example, the movement—the air and sea links between Canada and the targeted country; the question of freezing of assets; the question of controlling financial and commercial transactions. There really is not, if you will, a safe, secure, statutory home for any of those types of measures.

Therefore, as a result, it has been difficult for us in instances where there are not mandatory sanctions to apply in as comprehensive a manner as we would wish in order to honour international undertakings without this type of legislation.

The Chairman: Why were not the provisions of this bill included in the Emergencies Act?

Mr. Mawhinney: Mr. Chairman, the Emergencies Act deals with a rather different type of situation; a situation which affects in a very direct way the welfare, the security of Canadians in Canada. That type of legislation sets out specific requirements which are unique to that type of situation. Sanctions relate to matters, to measures directed to foreign governments, and it was not considered appropriate to use the Emergencies Act for this type of a situation.

My colleague has reminded me, Mr. Chairman, in order to apply the Emergency Act, it requires a finding of a national emergency. That is quite a high threshold, for very good reason. That kind of threshold would not be appropriate or necessary with respect to the application of sanctions against a foreign government.

Senator Ottenheimer: My question is very much related to Senator Stewart's earlier question and your answer thereto.

Would it be correct to say that, in the area of international relations at present, as distinct from danger or matters of national security, without the enactment of Bill C-53 or something analogous to it, Canada can only fully exercise the range of sanctions pursuant to a UN Security Council resolution? Is that a correct statement?

Mr. Mawhinney: That is a correct statement, senator. I can draw on a specific example in order to illustrate the answer, and that is in respect to the situation arising in Haiti. There was, in those circumstances, no United Nations Security

[Traduction]

Il y a bien entendu la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et, en l'absence de sanctions obligatoires des Nations Unies en vertu de l'article 41 de la Charte, on s'est appuyé jusqu'à un certain point sur cette mesure législative pour imposer des sanctions. La mesure en question n'est totalement efficace qu'en ce qui a trait aux exportations seulement et elle est liée très étroitement au concept plus traditionnel du contrôle des biens plutôt que des services. Elle ne fournit pas le plein pouvoir normalement requis pour contrôler les importations.

Il existe une foule d'autres genres de questions auxquelles doit faire face un gouvernement lorsqu'il impose des sanctions. Il y a par exemple la circulation—les liaisons aériennes et maritimes entre le Canada et le pays visé; la question du gel des actifs et celle du contrôle des opérations financières et commerciales. Il n'existe en réalité pas de justification sécuritaire, sans danger et statutaire pour des mesures de ce genre.

C'est pourquoi nous avons eu, dans les cas où les sanctions ne sont pas obligatoires, de la difficulté à les appliquer de façon aussi complète que nous l'aurions souhaité afin d'honorer nos engagements internationaux.

Le président: Les dispositions de la mesure à l'étude n'étaient-elles pas incluses dans la Loi sur les mesures d'urgence?

M. Mawhinney: Monsieur le président, la Loi sur les mesures d'urgence porte sur des situations plutôt différentes qui affectent très directement le bien-être et la sécurité des Canadiens au Canada. Une telle mesure législative établit des conditions précises et particulières à ce genre de situation. Les sanctions visent des gouvernements étrangers et l'on n'a pas jugé bon d'appliquer la Loi sur les mesures d'urgence à ce genre de situation.

Mon collègue me rappelle, monsieur le président, que pour mettre en œuvre la Loi sur les mesures d'urgence, il faut qu'un état de crise nationale ait été déclaré. Ce seuil est très élevé, pour une excellente raison: il serait ni approprié ni nécessaire lorsqu'il s'agit d'imposer des sanctions contre un gouvernement étranger.

Le sénateur Ottenheimer: Ma question est liée de très près à celle du sénateur Stewart et à votre réponse.

Serait-il juste de dire que dans le contexte actuel des relations internationales, distinct des dangers ou des questions de sécurité nationale, si l'on n'adopte pas le projet de loi C-53 ou une mesure semblable, le Canada ne pourra mettre en œuvre tout l'éventail des sanctions que conformément à une résolution du Conseil de sécurité? Est-ce exact?

M. Mawhinney: Oui, sénateur. Pour illustrer ma réponse, je pourrais vous donner un exemple précis au sujet de ce qui s'est passé à Haïti. Le Conseil de sécurité des Nations Unies n'avait pas encore adopté de résolution, et encore moins de

[Text]

Council resolution, let alone a resolution which imposed mandatory sanctions. However, there were very clear recommendations and decisions of the OAS, the Organization of American States, which imposed on the member states requirements to apply measures.

Because of the statutory limitations with which we were confronted, there were certain types of measures which the government was simply not in a position to take because it did not have the statutory authority to give effect to them.

Senator Ottenheimer: Mr. Chairman, I have a supplementary question. Then Canada's adherence, for example to the OAS or to NATO, and resulting from that a resolution by one of those organizations, presumably does not have the same enabling effect on Canada in the exercise of sanctions. I supposed it would be an interesting question to ask why. It might be irrelevant, but why would that be the case?

Mr. Mawhinney: For one thing, Senator, it has always been considered to have particular impact when mandatory resolutions are decided upon by the United Nations Security Council.

The more direct answer is that there is not statutory authority beyond the United Nations Act to enable us to carry out recommendations or resolutions of other international organizations of states or associations to which Canada belongs. Therefore, the two that you have mentioned do not have a corresponding statutory authority in Canada. Only the United Nations is specifically covered by legislation in Canada.

Senator Ottenheimer: I suppose from that point of view, it could well be argued that Canada has, through inadvertence or whatever, limited the exercise of its sovereignty in international relations by tying the operation of the full range of sanctions exclusively to security council resolution, and that this legislation, among other things, broadens the options of Canada in the exercise of its foreign relations power.

Mr. Mawhinney: That is correct.

Senator Ottenheimer: Mr. Chairman, may I ask one final question?

The Chairman: Very well.

Senator Ottenheimer: Would this bill be analogous in what it will permit the government of Canada to do to similar enabling legislation in other western democracies such as U.K., France, U.S.?

[Traduction]

résolution imposant des sanctions obligatoires. L'OEA, soit l'Organisation des États américains, avait formulé des recommandations et pris des décisions très claires qui obligeaient ses membres à imposer des sanctions.

À cause des limites statutaires qui nous étaient imposées, le gouvernement ne pouvait tout simplement pas prendre certaines mesures parce qu'il n'avait pas le pouvoir statuaire nécessaire pour les mettre en œuvre.

Le sénateur Ottenheimer: Monsieur le président, j'ai une question supplémentaire. L'adhésion du Canada à l'OEA ou à l'OTAN, par exemple, n'a alors pas le même effet habilitant sur le Canada lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des sanctions imposées à la suite d'une résolution d'un de ces organismes. Je suppose qu'il serait intéressant de demander pourquoi. Cela n'a peut-être aucun rapport, mais pourquoi en serait-il ainsi?

M. Mawhinney: Tout d'abord, sénateur, on a toujours considéré que des sanctions obligatoires imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies avaient un certain impact.

Je vais être plus clair: à l'exception de la Loi sur les Nations Unies, il n'existe aucun pouvoir statuaire qui nous permet de donner suite à des recommandations ou des résolutions d'autres associations ou organisations internationales d'États dont le Canada est membre. Il n'y a donc pas au Canada de pouvoirs statutaires qui correspondent aux deux mesures que vous avez mentionnées; seules les Nations Unies sont visées par une mesure législative au Canada.

Le sénateur Ottenheimer: On pourrait très bien prétendre, je suppose, que le Canada a, par inadvertance ou autrement, limité l'exercice de sa souveraineté dans le domaine des relations internationales en liant la mise en œuvre de toutes les sanctions exclusivement à une résolution du Conseil de sécurité. On pourrait affirmer aussi que la mesure législative à l'étude élargit notamment les options qui s'offrent au Canada dans l'exercice de ses pouvoirs en matière de relations extérieures.

M. Mawhinney: En effet.

Le sénateur Ottenheimer: Monsieur le président, puis-je poser une dernière question?

Le président: Allez-y.

Le sénateur Ottenheimer: Le projet de loi à l'étude aura-t-il le même effet en permettant au gouvernement du Canada de faire ce que d'autres démocraties occidentales comme le Royaume-Uni, la France, les États-Unis peuvent faire en vertu de législations habilitantes semblables qu'elles ont adoptées?

[Text]

Mr. Mawhinney: Yes, it would, Senator. In fact, there is corresponding legislation in the United Kingdom, for example, which is, in effect, enabling legislation for the United Kingdom to take action without the umbrella, without the chapeau of the United Nations.

Senator Ottenheimer: Thank you, Mr. Mawhinney.

The Chairman: I want to ask a question for clarification: Let me conjure up an example. Let us say that the O.A.S. decided that economic sanctions ought to be imposed upon some member state of the OAS, some state in the western hemisphere, let's put it that way. Let's say that Canada disagreed but was outvoted. Am I correct in thinking that without the proposed legislation, the government of Canada would not be in the position to carry out the decision of the OAS?

Mr. Mawhinney: There are two parts to that, senator. You raise an important issue here, and that, first of all, is whether, in the circumstances that you describe, Canada would introduce sanctions even though it was outvoted. I would rather doubt that in those circumstances, unless Canada had subscribed to the measure in the international organization, Canada would want to give effect to those measures. Again, this is enabling legislation. It is not legislation that requires action. However, without the bill we would not even have that choice.

The Chairman: Yes. What is the situation under the charter? Are we obliged to conform?

Mr. Mawhinney: Yes, we are.

The Chairman: So that is different in that respect?

Mr. Mawhinney: Yes, it is, in the sense that a mandatory resolution passed by the United Nations pursuant to Article 41 of the charter is, in effect, a binding and international law on member states. It is a requirement that states to carry out that resolution when it is applied. That would not necessarily be the situation with respect to the OAS.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, perhaps this matter was discussed before I came in, but I wonder what impact this legislation has on the provinces of Canada, on their jurisdiction, and whether the government of Canada could implement these measures without impinging upon provincial authority—property and civil rights, for example—and whether there have been any consultations with provinces, including Quebec, with respect to this measure?

Mr. Mawhinney: Mr. Chairman, in the drafting of this legislation, we have naturally relied very heavily on the advice of the Department of Justice. The advice we have from that department is that this legislation does not create any problems from the standpoint of division of powers. In particular, Senator MacEachen, they looked at the seizure power under clause 4(1)(b) of the bill. They have assured us that

[Traduction]

M. Mawhinney: Oui, sénateur. Il existe en fait au Royaume-Uni, par exemple, une législation semblable qui habilite en réalité le Royaume-Uni à intervenir indépendamment des Nations Unies.

Le sénateur Ottenheimer: Merci, monsieur Mawhinney.

Le président: J'ai une question à poser pour clarifier la situation. Imaginons par exemple que l'OEA décide qu'il faut imposer des sanctions économiques à un de ses membres de l'hémisphère occidental. Disons que le Canada n'est pas d'accord, mais que la majorité l'emporte. Ai-je raison de croire que sans la mesure législative proposée, le gouvernement du Canada ne pourra donner suite à la décision de l'OEA?

M. Mawhinney: Il y a deux volets à votre question, sénateur. Vous soulevez une question importante: vous demandez tout d'abord si, dans les circonstances que vous décrivez, le Canada mettrait en œuvre des sanctions même s'il n'était pas d'accord. Je doute fort que le Canada veuille alors donner suite à de telles mesures s'il n'a pas appuyé la décision de l'organisme international. Je répète qu'il s'agit d'une mesure habilitante qui n'oblige pas à imposer des sanctions. Sans elle, nous n'aurions même pas ce choix.

Le président: En effet. Que se passe-t-il en vertu de la Charte? Sommes-nous obligés de nous conformer?

M. Mawhinney: Oui.

Le président: Il y a donc une différence à cet égard?

M. Mawhinney: Oui, en ce sens qu'une résolution contraignante adoptée par les Nations Unies conformément à l'article 41 de la Charte constitue en réalité une mesure obligatoire et internationale pour les États membres qui doivent y donner suite lorsqu'elle est adoptée. Ce n'est pas nécessairement ce qui se passerait dans le cas de l'OEA.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, on en a peut-être discuté avant mon arrivée, mais quelles répercussions cette mesure aura-t-elle sur les provinces du Canada, sur leur compétence, si le gouvernement du Canada peut mettre en œuvre ces mesures sans empiéter sur la compétence des provinces, sur les droits à la propriété et les droits civils, par exemple? A-t-on consulté les provinces, y compris le Québec, à ce sujet?

M. Mawhinney: Pour rédiger cette mesure législative, monsieur le président, nous nous sommes bien entendu fiés énormément aux conseils du ministère de la Justice. Ses avocats affirment que la mesure à l'étude ne pose aucun problème au niveau de la répartition des pouvoirs. Le ministère de la Justice a examiné plus particulièrement le pouvoir de saisie prévu au paragraphe 4(1) du projet de loi. Il nous a assuré que

[Text]

since this legislation is supported by a number of federal powers, particularly in the foreign policy field, not to mention peace, order and good government, this legislation is not, in their view, legislation in relation to, for example, property and civil rights.

They have told us their considered view is that the legislation is very much in relation to foreign affairs, and that well established jurisprudence makes it clear that the fact that the legislation may affect property and civil rights does not, in itself, make it unconstitutional, bearing in mind the purpose of that legislation.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, perhaps it would be interesting to have a comment or two on the federal powers or the federal authorities upon which the government relied in producing this legislation.

I think there is some reference to the United Nations Act. Is that the principal foundation, or do we rely on the trade and commercial power, or peace, order and good government, or a combination of all of them? I think they all fit together.

Mr. Mawhinney: I think there are a range of areas, Senator MacEachen, which are matters that fall within, if you will, the Crown prerogative and the federal power in the conduct of Canada's foreign relations. You have mentioned peace, order and good government and foreign relations. Defence, trade and commerce would be another.

It is not that the legislation we are considering here derives from any other piece of legislation; it is that all of these acts, whether it be the Export and Import Acts or the United Nations Act itself, which is the vehicle for very broad powers to give effect to the United Nations mandatory resolutions, or this legislation, would fall under and derive from that federal power in the foreign policy field.

Senator MacEachen: That federal power, again, is trade and commerce; peace, order and good government, and the Crown prerogative. Would you mind clarifying that Crown prerogative for us?

Mr. Mawhinney: I think, senator, I would have more to learn from you on that subject.

Very clearly, there is an accepted role for the federal government and it is described generally as the Crown prerogative; for example, in the area of treaty-making, or a treaty-making power. When we speak of the Governor in Council taking decisions with respect to foreign policy issues, whether it is a maritime boundary question or a treaty-making power, those are matters which derive in a general sense from the Crown prerogative in the foreign policy field.

[Traduction]

puisque cette mesure législative repose sur un certain nombre de pouvoirs fédéraux, particulièrement dans les domaines de la politique extérieure, sans oublier la paix, l'ordre et le bon gouvernement, elle n'a pas trait par exemple aux droits relatifs à la propriété et aux droits civils.

Le ministère de la Justice nous a affirmé que cette mesure législative porte essentiellement sur les affaires extérieures et que la jurisprudence bien établie démontre clairement que si la mesure peut affecter les droits à la propriété et les droits civils, cela ne la rend pas automatiquement inconstitutionnelle, compte tenu de sa raison d'être.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, il serait peut-être intéressant d'entendre quelques commentaires au sujet des pouvoirs fédéraux sur lesquels le gouvernement s'est appuyé pour produire cette mesure législative.

Je crois qu'on fait allusion à la Loi sur les Nations Unies. S'agit-il là du pilier principal ou s'appuie-t-on sur les pouvoirs commerciaux, la paix, l'ordre et le bon gouvernement, ou sur une combinaison de toutes ces raisons? Je crois qu'elles s'imbriquent toutes.

M. Mawhinney: Il y a toutes sortes de domaines, sénateur, qui relèvent de la prérogative de la Couronne pour ainsi dire et du pouvoir fédéral de diriger les relations extérieures du Canada. Vous avez parlé de paix, d'ordre et de bon gouvernement; les relations extérieures, la défense et le commerce en seraient un autre.

Ce n'est pas que la mesure législative à l'étude émane d'une autre législation. C'est plutôt que toutes ces lois, qu'il s'agisse des lois sur les exportations et les importations ou de la Loi sur les Nations Unies même, qui prévoit de très vastes pouvoirs pour donner effet à des résolutions obligatoires des Nations Unies ou à la mesure à l'étude, découleraient du pouvoir fédéral dans le domaine de la politique extérieure.

Le sénateur MacEachen: Ce pouvoir fédéral, je le répète, est celui qui est prévu au niveau du commerce, de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement, et de la prérogative de la Couronne. Pourriez-vous clarifier ce qu'est la prérogative de la Couronne?

M. Mawhinney: Je crois, sénateur, que j'en aurais davantage à apprendre de vous à ce sujet.

Le gouvernement fédéral a un rôle reconnu que l'on résume en général par l'expression prérogative de la Couronne, qui s'applique par exemple dans le domaine de la signature de traités; c'est en quelque sorte un pouvoir de signature de traités. Lorsqu'il est question du gouverneur en conseil et de la prise de décisions en matière de politique extérieure, qu'il s'agisse de frontières maritimes ou de pouvoirs de signer des traités, ces questions relèvent en général de la prérogative de la Couronne dans le domaine de la politique extérieure.

[Text]

Senator Bolduc: Do I understand that the overriding criteria is international peace and security that are at risk, and consequently the federal power is—

Mr. Mawhinney: Certainly, the whole thrust of the statute is to deal with the question of international peace and security, and for the greater effectiveness of the conduct of Canadian foreign policy. That is very much the thrust and purpose of the legislation.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I just wonder whether the provinces have shown any interest in this legislation, or whether there have been with any of the provinces?

Mr. Mawhinney: The direct answer, Senator MacEachen is that there have not been any consultations with the provinces, and there has not been any interest expressed by the provinces.

The Chairman: That answer implies that it is the position of the government of Canada that the proposed act is clearly within the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada?

Mr. Mawhinney: That is correct, sir.

Senator MacEachen: May I follow up on another aspect—

Senator Stollery: Just on that item, Mr. Chairman. For example, I am from the province of Ontario, and I am thinking of the commercial implications to the province of Ontario if the government imposes sanctions, something which Canada has not traditionally done very often.

Has the province of Ontario, which could have a significant commercial interest in the matter, been consulted? Has the government of Ontario been consulted?

Mr. Mawhinney: Senator, first of all, there have been a number of instances—and Senator MacEachen will be very familiar with a number of these—where Canada has responded to international initiatives to apply sanctions. These go back to the Rhodesian situation, and to the Falkland Islands.

Senator Stollery: Oh, yes. I understand.

Mr. Mawhinney: Certainly, there is an acute awareness in the application of sanctions, in all of these instances, that Canadian businesses and Canadian workers, for that matter, should not be put at a disadvantage in comparison to other countries. Indeed, this is one of the cardinal principles which I mentioned in my opening remarks which has been applied consistently.

The legislation, as I mentioned, is enabling legislation. It does not require that in every situation we will apply these measures, and it does allow for exceptions either in a blanket fashion or in a case-by-case situation. It does allow for compensation in appropriate cases.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Dois-je en conclure que le critère qui a préséance, c'est celui du risque pour la paix et la sécurité nationale et que, par conséquent, le pouvoir fédéral est...?

M. Mawhinney: La mesure vise certes la paix et la sécurité internationales et la plus grande efficacité de la politique extérieure du Canada. Il s'agit là essentiellement de l'orientation et du but de la mesure à l'étude.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, les provinces ont-elles manifesté de l'intérêt au sujet de cette mesure, ou les a-t-on consultées?

M. Mawhinney: Je vais vous répondre directement, sénateur MacEachen: on n'a pas consulté les provinces et celles-ci n'ont manifesté aucun intérêt.

Le président: On peut en conclure que le gouvernement du Canada est d'avis que la mesure proposée relève clairement de la compétence législative du Parlement du Canada?

M. Mawhinney: En effet, monsieur.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais aborder un autre aspect...

Le sénateur Stollery: Sur cette question même, monsieur le président. Je suis de l'Ontario et je songe aux répercussions commerciales que pourraient avoir sur l'Ontario des sanctions imposées par le gouvernement, ce que le Canada n'a pas fait très souvent.

A-t-on consulté l'Ontario qui pourrait être très intéressée sur le plan commercial? A-t-on consulté le gouvernement de l'Ontario?

M. Mawhinney: Tout d'abord, sénateur, il est déjà arrivé à de nombreuses occasions, dont le sénateur MacEachen connaît très bien un certain nombre, que le Canada donne suite à des décisions internationales d'imposer des sanctions. C'est arrivé dans le cas de la Rhodésie et des Îles Falkland.

Le sénateur Stollery: Je comprends.

M. Mawhinney: On sait très bien que l'application de sanctions dans tous ces cas ne devrait pas désavantager les entreprises et les travailleurs du Canada par rapport à d'autres pays. Il s'agit là en fait d'un principe fondamental que j'ai mentionné dans mes remarques préliminaires et qu'on a toujours appliqué.

Comme je l'ai dit, il s'agit d'une mesure législative habilitante qui ne nous oblige pas à appliquer de telles sanctions dans tous les cas et qui permet des exceptions générales ou individuelles. Elle prévoit aussi la possibilité d'indemniser lorsque c'est justifié.

[Text]

Therefore the legislation, I think, is very much geared to take account of Canadian economic and commercial interests, Canadian concerns. In its application, there is enough flexibility to take account of these circumstances while at the same time responding to what will be, surely, in the future, instances where Canada will be called upon to join with other countries in applying sanctions.

Senator Stollery: I understand that Canada has been involved in sanctions in the past, but the reason, as I understood your explanation for the enabling legislation—and I understand that this is enabling legislation—is that circumstances have changed. Other than the United Nations power to declare sanctions, Canada does not possess the power to, for example, participate in OAS sanctions against Haiti. We may not impose sanctions against Haiti, but this is the enabling legislation that would allow for what I think is a departure from forty or fifty years of Canadian post-war history, or else we would not have to have enabling legislation.

Therefore my question, then, remains the same. This departure could affect the province of Ontario, possibly more than any other provinces, and I happen to be from Ontario, since the free trade agreement has had quite an unexpected effect in Ontario. Therefore I am still wondering: Has the government of Ontario been consulted?

Mr. Mawhinney: Just to repeat what I said to Senator MacEachen, none of the provinces have been consulted. Again, it always has been very much a concern of the government of the day, whether it is the current government or the previous government, to take into account the effect on Canadian interests of any sanctions. We are getting into an area here of policy, of the judgment of the government of the day, of what measures are appropriate in the circumstances.

For example, in 1980 when the sanctions were brought against the then Soviet Union in respect to the Afghanistan crisis, a conscious decision was taken by the government of the day not to apply the sanctions directly to grain exports. It would be no secret to say that there was a very key Canadian interest involved, and unabashedly the government of the day took that into account. I would suggest that that would continue to be, for any government of Canada, a very central concern.

Senator Stollery: Thank you.

Senator Bosa: With respect to previous sanctions, has any compensation been paid to persons or companies that were affected by such sanctions?

[Traduction]

Je crois donc que la mesure législative tient parfaitement compte des intérêts économiques et commerciaux du Canada, et de ses préoccupations. Son application est assez souple pour que l'on tienne compte de telles circonstances tout en réagissant aux cas inévitables où le Canada devra collaborer avec d'autres pays et imposer des sanctions.

Le sénateur Stollery: Je sais que le Canada a déjà imposé des sanctions, mais si je vous ai bien compris, on a présenté cette mesure législative habilitante, et je sais que c'en est une, parce que les circonstances ont changé. Outre le pouvoir d'imposer des sanctions des Nations Unies, le Canada n'a pas le pouvoir, par exemple, de participer aux sanctions imposées par l'OEA contre Haïti. Nous ne pouvons imposer de sanctions contre Haïti, mais la mesure législative à l'étude donnerait de nouveaux moyens, par rapport à ceux que nous avons eus pendant les 40 ou 50 ans d'histoire qu'a connus le Canada depuis la guerre. Sinon, il ne serait pas nécessaire d'adopter une mesure législative habilitante.

Ma question demeure donc la même. Cette réorientation pourrait affecter l'Ontario peut-être plus que n'importe quelle autre province. Je suis de l'Ontario et l'accord de libre-échange a eu sur l'Ontario tout un impact imprévu. Je me demande donc si l'on a consulté le gouvernement de l'Ontario.

M. Mawhinney: Pour revenir à ce que j'ai dit au sénateur MacEachen, aucune province n'a été consultée. Le gouvernement au pouvoir, qu'il s'agisse du gouvernement actuel ou de ses prédécesseurs, a toujours cherché à tenir entièrement compte des répercussions de toute sanction sur les intérêts canadiens. Nous abordons ici le domaine de la politique, ce que le gouvernement au pouvoir considère comme des mesures appropriées aux circonstances.

En 1980, par exemple, lorsqu'on imposé des sanctions contre l'Union soviétique à la suite de la crise de l'Afghanistan, le gouvernement de l'époque a décidé sciemment de ne pas appliquer les sanctions directement aux exportations de grains. Je ne dévoilerai rien en affirmant que des intérêts clés très importants étaient en cause et que le gouvernement de l'époque en a tenu compte. J'estime que tout gouvernement canadien accorderait une importance primordiale à cet aspect.

Le sénateur Stollery: Merci.

Le sénateur Bosa: Lorsqu'on a imposé des sanctions par le passé, a-t-on indemnisé des particuliers ou des entreprises qui en ont subi les répercussions?

[Text]

Mr. Mawhinney: There have not been very many instances where compensation has been paid or that the need for compensation has arisen. I will defer to my colleague Peter Splinter, who has more of an encyclopedic knowledge on this subject than I do. I believe, though, that in the same instance that I mentioned in answer to the previous question regarding sanctions against the Soviet Union in 1980, there was an undertaking by Canada not to take advantage of the slack that was left by virtue of the decision by the United States government of the day not to export grain to the Soviet Union.

Senator Stollery: May I just point out, I think at the time that the issue was that the Argentines were actually selling grain to the Soviet Union and replacing the possible lack of Canadian sales with Argentine grain, and the government of Canada at the time was quite concerned about that.

Mr. Mawhinney: I think the concern was more with respect to the effect of the dumping of American wheat on the world market, and the effect that that had on the price. At that time, a provision was made under other mechanisms to reimburse Canadian farmers for the shortfall in the price.

Senator Bosa: There was considerable trade between Canada and South Africa. I do not know how extensive it was, but certainly some Canadian industries were affected by such sanctions. That is a more recent one, because that only goes back 25 years or so.

Was any compensation paid to any of those companies that were injured as a result?

Mr. Mawhinney: Not to my knowledge, senator. I am not aware that the issue arose, but I stand to be corrected on that.

The Chairman: Honourable Senators, we are getting quite far away from the constitutionality of the proposed statute. Before we leave that, let us finish with it.

I wanted to ask the witness if the argument of the government is that this proposed statute would be constitutional on very much the same basis as the War Measures Act was found constitutional in the Fort Francis case in 1923.

Mr. Mawhinney: You are obviously more a scholar of the law than I am, senator. I cannot answer that specifically. All I can say is that the legislation in question is based on the strength of the advice that we have from the Department of Justice, and as I have indicated to Senator MacEachen, it falls very much within the federal head of power in respect of the broad area of foreign policy/foreign relations.

The Chairman: I know that the interpretation of the peace, order and good government clause has advanced somewhat since 1923, but in that case the judicial committee found, and I quote:

[Traduction]

M. Mawhinney: Il n'est pas arrivé très souvent qu'on verse une indemnisation ou qu'on ait senti le besoin de le faire. Je laisserai répondre mon collègue, Peter Splinter, qui connaît cette question beaucoup mieux que moi. Je crois toutefois que dans le même cas que j'ai mentionné en réponse à la question précédente au sujet des sanctions imposées contre l'Union soviétique en 1980, le Canada s'était engagé à ne pas profiter des débouchés ouverts par la décision prise par le gouvernement américain de l'époque de ne pas exporter de grain en Union soviétique.

Le sénateur Stollery: Permettez-moi de signaler que le problème à l'époque, sauf erreur, était que l'Argentine vendait du grain à l'Union soviétique, et qu'elle remplaçait les ventes canadiennes possibles perdues par du grain d'Argentine, ce qui inquiétait énormément le gouvernement canadien de l'époque.

M. Mawhinney: Je crois qu'on s'inquiétait bien plus de l'effet du dumping du blé américain sur les marchés mondiaux et des répercussions de ce dumping sur le prix. On a alors recouru à d'autres mesures pour rembourser les producteurs canadiens à la suite de la chute du prix.

Le sénateur Bosa: Le commerce entre le Canada et l'Afrique du Sud a été important. Je n'en connais pas l'ampleur, mais les sanctions ont certes affecté certaines industries canadiennes. C'est le cas le plus récent, parce que cela ne remonte qu'à 25 ans en arrière environ.

A-t-on indemnisé les entreprises qui ont été affectées par de telles sanctions?

M. Mawhinney: Pas que je sache, sénateur. Je ne sais pas si le problème s'est posé, mais qu'on me corrige si je me trompe.

Le président: Honorables sénateurs, nous nous écartons beaucoup de la constitutionnalité de la loi proposée. Avant de passer à autre chose, terminons-en.

Je voulais demander au témoin si le gouvernement prétend que la mesure qu'il propose serait constitutionnelle pour exactement la même raison que la Loi sur les mesures de guerre a été jugée constitutionnelle dans l'affaire Fort Francis en 1923.

M. Mawhinney: Vous êtes évidemment beaucoup mieux versé dans la loi que moi, sénateur. Je ne puis vous donner de réponse précise. Tout ce que je puis dire, c'est que la mesure en question s'appuie sur les conseils que nous avons reçus du ministère de la Justice. Comme je l'ai indiqué au sénateur MacEachen, cette mesure relève entièrement de la compétence fédérale dans le domaine général de la politique et des relations extérieures.

Le président: Je sais que l'interprétation de la disposition relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement a évolué depuis 1923, mais le comité judiciaire a constaté dans ce cas que dans une situation de crise suffisamment importante

[Text]

That in a sufficiently great emergency such as that arising out of war. . .

the peace, order and good government power would authorize laws which in normal times would be competent only to the provinces. That would seem to require a sufficiently great emergency.

Senator MacEachen: A grave breach of international security.

The Chairman: Well, that is the question.

Mr. Mawhinney: Mr. Chairman, all can say in response to that is that we already have in place the United Nations Act, which is a vehicle for the very broadest type of UN mandatory sanction, and that has certainly been viewed as falling securely within the federal power. There have been other instances where the federal government, drawing on the Export/Import Act, has applied such measures. The advice that I have from justice lawyers is that just as those statutory instruments are consistent with the federal power, so is this legislation.

Senator MacEachen: I just wanted to ask another question, and that is: What, if any, are the extraterritorial aspects of this legislation?

Mr. Mawhinney: Senator, the legislation does allow, if the situation warrants, for these measures to apply to Canadians or branches of Canadian companies which are located outside of Canada. It may require them to adhere to the measures and regulations. This was introduced into the legislation because very frequently—and this indeed has arisen in the case of the mandatory resolution with respect to the Iraqi invasion of Kuwait; there were very clear requirements in that mandatory resolution to apply those measures to nationals, even though they may not be located on the territory of the state applying the sanctions.

It has to be borne in mind, however, that this would not be something that would be applied in a sweeping manner, but would be applied in circumstances where it was evident that the national off-shore was acting in a manner that was clearly intended to thwart the purpose of the sanctions policy.

Obviously, this kind of measure would be determined by the circumstances, the nature of the situation, and simply is not something that would be applied automatically and in a sweeping manner.

Senator MacEachen: Does this not undercut one of the fundamental positions which the government of Canada has taken against the extraterritoriality policies of the United States government?

[Traduction]

comme celle qui découle d'une guerre, le pouvoir relatif à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement autoriserait l'adoption de lois qui, normalement, ne relèveraient que des provinces. Cela semble exiger une situation de crise suffisamment grave.

Le sénateur MacEachen: Une atteinte sérieuse à la sécurité internationale.

Le président: Voilà!

M. Mawhinney: Monsieur le président, tout ce que je puis dire pour vous répondre, c'est que nous avons déjà la Loi sur les Nations Unies qui permet d'appliquer des mesures des plus générales comme les sanctions obligatoires des Nations Unies, question que l'on reconnaît être de la compétence fédérale. Il y a eu d'autres cas où le gouvernement fédéral a appliqué de telles mesures en invoquant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Les avocats du ministère de la Justice me disent que la mesure à l'étude est tout aussi conforme au pouvoir fédéral que les instruments statutaires en question.

Le sénateur MacEachen: J'avais une seule autre question, et la voici: quelles sont les répercussions extraterritoriales de cette mesure législative, s'il en est?

M. Mawhinney: Si la situation le justifie, sénateur, la mesure à l'étude permet d'appliquer ces sanctions aux Canadiens ou aux succursales d'entreprises canadiennes à l'étranger. Elle peut les obliger à se conformer aux mesures prises et aux règlements. On a ajouté cette disposition à la législation parce qu'il est arrivé très souvent—et cela s'est produit en fait dans le cas des sanctions obligatoires imposées à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak—que la résolution contraignante en cause exige très clairement qu'on applique les sanctions en question aux ressortissants, même s'ils ne se trouvent pas sur le territoire de l'État qui met en œuvre les sanctions en question.

Il ne faut pas oublier, toutefois, que de telles sanctions ne seraient pas appliquées en général. Elles le seraient dans des circonstances où il est manifeste que le ressortissant à l'étranger agit clairement de façon à contourner l'objet des sanctions.

De telles mesures seraient évidemment fonction des circonstances, de la nature de la situation. Elles ne seraient tout simplement pas appliquées automatiquement et de façon générale.

Le sénateur MacEachen: Cela ne mine-t-il pas une des positions fondamentales que le gouvernement du Canada a adoptées contre les politiques américaines relatives à l'extraterritorialité?

[Text]

We have frequently, at every level of government, rebuked, protested, grown indignant at the United States for its effort to extend its law beyond its own boundaries, and this is what Canada is doing. Is it worth it to undermine this principle which is rather important to us in our relationships with the United States?

If I remember correctly, we had a very serious problem with the United States in connection with the operation of Canadian banks abroad. The Americans were applying their law to Canadian operations in third countries; we never thought it was either politically sound or legally sound, and I think that every Canadian political person took the same view. I remember when Mr. Ritchie, the Chairman of the Bank of Nova Scotia, brought together a group of Canadian political people to discuss this matter. I think everybody was agreed that the situation was intolerable.

So, what has happened? If I were an American, I would have this in my back pocket, and say, "Well, look, you have lost your purity." You said it would be only in specific circumstances and in specific cases, and I understand that. It would not be a general principle. But surely, is the impact of a specific, isolated application worth, as it were, the fracturing of the principle that we have upheld and will have to continue to uphold, I would suggest, against our neighbour.

In any event, those are my comments, Mr. Chairman.

The Chairman: I see that the witness is keen to answer.

Senator MacEachen: If he wants to demolish me, I am ready.

Mr. Mawhinney: Well, senator, I could not of course put it any more eloquently or pungently than you have. That is certainly a view that is still strongly shared, in government and out, that this type of extraterritorial application of law is intolerable. I would suggest, though, that it is not so much the extraterritorial application of law in and of itself, but the manner in which that is done which is very important.

There are already precedents in our legislation where, for instance, in the Criminal Code, the Foreign Enlistment Act, the Official Secrets Act, the reach of Canadian law goes beyond our borders in respect of Canadian nationals.

The issue turns more on the manner in which another jurisdiction attempts to impose its legal requirements on Canada. You, of course, have cited the very important example of the banks, and the strenuous efforts taken by Canada to resist the efforts by the United States in that situation to apply United States law to companies and organizations, in this case the banks but in many instances the companies, because those companies were subsidiaries of American companies, and

[Traduction]

Nous avons très souvent, à tous les niveaux de gouvernement, reproché aux États-Unis d'essayer d'appliquer leurs lois au-delà de leurs frontières, en plus de nous indigner de leur attitude et de protester. C'est ce que fait le Canada. Vaut-il la peine de miner ce principe plutôt important pour nous dans nos relations avec les États-Unis?

Sauf erreur, nous avons eu un problème très sérieux avec les États-Unis au sujet des banques canadiennes à l'étranger. Les Américains appliquaient leur loi aux activités canadiennes dans des pays tiers. Nous n'avons jamais jugé cette attitude justifiée en politique ou en droit et je crois que tous les politiciens canadiens étaient du même avis. Je me rappelle lorsque M. Ritchie, président de la Banque de Nouvelle-Écosse, a réuni un groupe de politiciens canadiens pour discuter de cette question. Je crois que tous les participants ont convenu qu'une telle situation était intolérable.

Que s'est-il passé? Si j'étais Américain, j'utiliserais cet atout caché pour affirmer que le Canada a perdu sa pureté. Comme vous l'avez dit, cette mesure ne s'appliquerait que dans des circonstances et des cas particuliers. Je le comprends. Il ne s'agirait pas d'un principe général. Les répercussions d'une application ponctuelle précise valent-elles la disparition du principe que nous avons toujours défendu et que nous devons à mon avis continuer de défendre contre notre voisin?

Voilà de toute façon ce que j'avais à dire, monsieur le président.

Le président: Je vois que le témoin veut répondre.

Le sénateur MacEachen: S'il veut me démolir, je suis prêt.

M. Mawhinney: Je ne pourrais bien sûr, sénateur, m'exprimer avec plus d'éloquence ou de mordant que vous. On demeure certes convaincu, tant dans les milieux gouvernementaux qu'ailleurs, qu'une telle application extraterritoriale de la loi est intolérable. J'estime toutefois que ce n'est pas tant l'application extraterritoriale de la loi en soi que la façon de s'y prendre qui a beaucoup d'importance.

Il y a déjà des précédents dans notre législation: c'est par exemple le cas du Code criminel, de la Loi sur l'enrôlement à l'étranger, de la Loi sur les secrets officiels. La loi canadienne s'applique aux Canadiens à l'étranger.

Il s'agit bien plus de la façon dont un autre niveau de compétence essaie d'imposer les exigences de ses lois au Canada. Vous avez bien sûr cité l'exemple très important des banques et parlé des efforts que le Canada n'a pas ménagés pour résister aux États-Unis qui cherchaient en l'occurrence à appliquer les lois américaines aux entreprises et aux organisations, et aux banques dans le cas qui nous intéresse, mais dans beaucoup d'autres, aux entreprises, parce que les entreprises en

[Text]

because they considered them to be assimilated as nationals of the United States.

In the case of the banks, of course, what was happening was that the United States was seeking to apply their rules in situations which put the banks between a rock and a hard place because they were faced with conflicting legal requirements. In those two situations, we have strenuously—and I think rightly so, and supported by international law—resisted that effort to apply these laws extraterritorially.

Certainly, in respect of the application of this provision in this legislation, no government of the day could ignore the long-standing principles which are enshrined in our own legislation here which we have adopted in order to block those very attempts by other jurisdictions to impose their legal requirements here; that we would ignore those principles in applying this particular provision in these particulars circumstances.

I would suggest there are very important differences between the circumstances you describe, which involve the unilateral attempt by one jurisdiction to impose its will on another, contrary to the interests of the other jurisdiction and regardless of the conflict of laws, and the situation where you have a broad international consensus to take action arising out of a particular international crisis.

There may be circumstances where we find a national in a state which is hostile to Canadian interests, or a national who is located in the state which is the target of the sanctions, and behaves in such a manner that would seriously undermine the thrust and purpose of the sanctions regulations. In those circumstances, it may be necessary to take action.

In any event, if we are faced with this type of requirement from either the United Nations or the OAS, then it is very difficult for us not to take account of that requirement. Certainly, there are legitimate concerns here, and you have rightly pointed to those. This requirement is only inserted here because we considered it important to have that enabling power in those circumstances, which may turn out to be very rare, where there would be action by nationals abroad which could be seriously deleterious to the effects of the legislation.

The Chairman: I notice in your answer you referred to a broad consensus. As I read the bill, the Governor in Council might take these measures where the Governor in Council is of the opinion that a grave breach of international peace and security has occurred, or is likely to result in a serious international crisis. It is broader than the circumstances that you mentioned in your reply.

[Traduction]

question étaient des filiales d'entreprises américaines et que les États-Unis les considéraient comme assimilées à des ressortissants américains.

Dans le cas des banques, bien sûr, les États-Unis cherchaient à appliquer leurs règles dans des situations qui ont placé les banques en difficulté parce qu'elles devaient faire face à des exigences légales divergentes. Dans ces deux cas, nous avons résisté énergiquement à cet effort d'application extraterritoriale des lois en question. Je crois que nous avons raison de le faire et que nous avons l'appui du droit international.

Pour ce qui est de l'application de cette disposition dans la mesure à l'étude, aucun gouvernement au pouvoir ne pourrait passer outre aux principes établis depuis longtemps et enchaînés dans les lois que nous avons adoptées afin de contrer les efforts même que déploient d'autres niveaux de compétence en vue d'imposer les exigences de leurs lois au Canada. Je ne crois pas que l'on oublierait ces principes dans l'application de ces dispositions à de telles circonstances.

Il y a des différences très importantes entre les circonstances que vous décrivez, où un niveau de compétence essaie unilatéralement d'imposer sa volonté à un autre, à l'encontre des intérêts de celui-ci et sans tenir compte du conflit au niveau des lois, et le cas où, à la suite d'un consensus international général, on intervient à cause d'une crise internationale en particulier.

Il peut arriver qu'un ressortissant qui se trouve dans un état hostile aux intérêts canadiens, ou dans un état visé par les sanctions, se comporte de façon à miner sérieusement l'orientation et l'objet des règlements relatifs aux sanctions. Il peut alors être nécessaire d'intervenir.

De toute façon, face à une telle exigence imposée par les Nations Unies ou l'OEA, il est alors très difficile pour nous de ne pas tenir compte de l'obligation en question. Les préoccupations que vous avez raison de soulever sont certes légitimes. Nous n'avons prévu cette exigence dans le projet de loi que parce que nous avons jugé important de disposer du pouvoir d'habilitation dans des circonstances, qui pourraient être très rares, où des ressortissants à l'étranger agiraient de façon à nuire sérieusement aux effets de la législation.

Le président: Je remarque que vous avez parlé de consensus général dans votre réponse. Si je lis bien le projet de loi, le gouverneur en conseil pourrait prendre de telles mesures lorsqu'il est d'avis qu'une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales a eu lieu ou risque de dégénérer en crise internationale grave. C'est plus général que les circonstances dont vous avez parlé dans votre réponse.

[Text]

Mr. Mawhinney: That is correct, senator, that there is this further provision so that the legislation, given its character as enabling legislation, would cover all possible circumstances.

As I indicated in answer to previous questions, a very important consideration for Canada, traditionally, in all of the circumstances and situations where we have applied sanctions, is to take very careful account of what other countries are doing; that when we apply sanctions, we are assured that there is a certain burden-sharing among a broad number of countries.

I would suggest to you that it would be very unlikely that Canada would be taking action. Even though the Governor in Council would have the authority to do so under that criteria that you cite, it would be very unlikely for that action to be taken in the absence of a very broad international support for that action.

Senator MacEachen: I understand very clearly the political principle that is involved; namely, that the government of Canada would want to have a broad consensus before it would invoke this provision and the political principle may prevail forever. But that political principle is not transformed into a legal requirement in the legislation. Why could that not be done so that we would have that protection? Namely, we do this under the umbrella of international consensus, and for that reason we, in a sense, depart from an important principle.

Mr. Mawhinney: I would suggest that when we look carefully at the wording of that provision, we are speaking of a grave breach. It would seem to those who prepared this legislation that it would be only prudent to allow for circumstances where the government of the day, the Governor in Council, determines that because of that grave breach, certain immediate actions may be required, even if they are only of an interim character.

I look back again to the one precedent which was the crisis in the Gulf. Before hostilities began and sanctions were applied, there was an interim period when there were no mandatory UN sanctions but there was a need for quick action. Of course, that could be done under the United Nations Act, but in certain circumstances it may not be possible to do that without this kind of criteria to allow the government to respond quickly to circumstances which, in all probability, would be followed by a broad international coalition.

Senator MacEachen: What you are really arguing is for the ability to undertake this action without a broad international consensus in a period when such a consensus is not forthcoming, when there is a delay, when we may want to take the lead and impress the world with our high moral standards.

Senator Stollery: That is it, exactly—

[Traduction]

M. Mawhinney: En effet, sénateur, cette autre disposition existe afin de permettre—afin que la législation puisse couvrir toutes les possibilités, étant donné qu'elle est de nature habilitante.

Comme je l'ai indiqué dans mes réponses à d'autres questions, le Canada a toujours jugé très important, dans toutes les circonstances et les situations où nous avons imposé des sanctions, de tenir très attentivement compte de ce que font d'autres pays, et de s'assurer que le fardeau soit partagé entre un grand nombre de pays lorsqu'il applique des sanctions.

J'estime qu'il serait très peu probable que le Canada interviene. Même si le gouverneur en conseil en aurait le pouvoir en vertu des critères que vous mentionnez, il serait très peu probable que l'on agisse ainsi si les mesures en question ne bénéficient pas d'un appui international très général.

Le sénateur MacEachen: Je comprends très clairement le grand principe en cause, soit que le gouvernement du Canada voudrait qu'il y ait consensus général avant d'invoquer cette disposition. Ce principe pourrait prévaloir pour toujours, mais il n'est toutefois pas transformé en exigence légale dans la mesure à l'étude. Pourquoi ne pas le faire afin de bénéficier de cette protection? Nous agissons conformément au consensus international et c'est pourquoi nous nous écartons en un certain sens d'un principe important.

M. Mawhinney: Si on lit attentivement le texte de la disposition, il y est question de rupture sérieuse. Il semble aux auteurs de la mesure législative qu'il serait tout simplement prudent de prévoir des circonstances où le gouvernement au pouvoir, le gouverneur en conseil, pourrait décider qu'à cause de la rupture sérieuse en question, certaines mesures immédiates s'imposent même si elles ne sont que provisoires.

Je reviens une fois de plus sur le précédent qu'a constitué la crise du golfe Persique. Avant le déclenchement des hostilités et l'imposition de sanctions, il y a eu une période de transition où les sanctions des Nations Unies n'étaient pas obligatoires. Il fallait toutefois agir rapidement. Cela pourrait bien sûr se faire en vertu de la Loi sur les Nations Unies, mais il se peut dans certaines circonstances que ce ne soit pas possible sans critères de ce genre qui permettent au gouvernement de réagir rapidement aux circonstances comme le fera ensuite, en toute probabilité, une importante coalition internationale.

Le sénateur MacEachen: Ce que vous défendez en réalité, c'est la capacité d'agir ainsi en l'absence de consensus international général, lorsque les décisions tardent, lorsque nous voudrions peut-être agir en chef de file et impressionner le monde par nos normes morales élevées.

Le sénateur Stollery: C'est exactement cela.

[Text]

Senator MacEachen: You have made my point.

Mr. Mawhinney: Senator, the wording here, I think, bears careful examination. We are speaking here of a grave breach of international peace and security that has occurred and has resulted, or is likely to result, in serious international crisis. I would have thought that any prudent government, Canadian or otherwise, would wish to have the ability to respond in that kind of situation. It will not, of course, occur every day, but there can be situations where there is a grave breach of international peace and security and the government may wish to act, even if it is in advance.

I would suggest that given the practice that we have followed in the past, it would be a prelude to broader international support for action, but there could be situations where the government would feel an imperative to act even in advance of such a broad international coalition.

Senator MacEachen: Yes. I suppose that, Mr. Chairman, removes the earlier, in a sense, cover we were attempting to erect over an extraterritorial application. I think that vanishes when you make this argument.

Senator Stollery: I think that Senator MacEachen has raised the key objection that I had on reading this proposal.

As I originally said, we have operated normally because of the United Nations and because we have not had this enabling power. We have generally operated on a broad international consensus. As you know, there is a fashion in international politics. Things become fashionable, as you know. I remember when India did something, I do not remember what it was, but I remember the then Minister of External Affairs becoming very exercised about it. Then there was Argentina and the nuclear issue. I can think in the years that I have been here of the changes in fashion in international politics, of the pressure groups within Canada for whom the political posture of a particular country is unpopular, and who have the ability then to pressure a government. However, until now, the government has said, "Look, there is a limit to what we can do because we cannot declare sanctions, we cannot impose sanctions on this country."

When this legislation is passed, a government in Canada will have a much more difficult time resisting an appeal which the government may not even agree with generally. However, because it is politically expedient, and as you pointed out we are talking about the political judgment of governments now and future in Canada, it can become politically expedient for a government in fact to impose sanctions. The enabling legislation will have been approved. In fact, far from operating as we have on a broad international consensus, when this bill is passed it will, in fact, in the future be more easy to operate on

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Vous avez fait valoir mon argument.

M. Mawhinney: Je crois qu'il convient d'examiner attentivement le texte, sénateur. Il est question ici d'une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales qui a dégénéré en crise internationale grave ou qui risque de le faire. J'aurais pensé que tout gouvernement prudent, canadien ou autre, souhaiterait pouvoir réagir à ce genre de situation. Évidemment, cela ne se produira pas tous les jours. Une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales est toutefois possible et il se peut que le gouvernement souhaite réagir, même à l'avance.

Étant donné la pratique que nous avons suivie dans le passé, ce serait le prélude d'un appui international plus général en faveur d'une intervention, mais il pourrait arriver que le gouvernement se sente pressé d'agir même avant une coalition internationale aussi générale.

Le sénateur MacEachen: Oui. Je suppose, monsieur le président, que cela supprime en quelque sorte la protection antérieure que nous essayions d'ériger en matière d'application extraterritoriale. Je crois que cette protection disparaît devant cet argument.

Le sénateur Stollery: Je crois que le sénateur MacEachen a soulevé la principale objection que j'ai à la lecture de cette proposition.

Comme je l'ai dit à l'origine, nous avons fonctionné normalement à cause des États-Unis et parce que nous ne disposions pas de ce pouvoir habilitant. Nous avons en général agi en fonction d'un consensus international général. Vous savez qu'il y a certaines tendances en politique internationale, des modes, et ainsi de suite. Lorsque l'Inde a fait quelque chose, je ne sais plus trop de quoi il s'agissait, mais je me rappelle que cette affaire a passablement excité le ministre des Affaires extérieures de l'époque. Il y a eu ensuite l'Argentine et la question du nucléaire. Je pense à l'évolution de la mode en politique internationale, aux groupes de pression au Canada qui n'acceptent pas l'attitude politique d'un pays donné et qui peuvent alors exercer des pressions sur un gouvernement. Mais jusqu'à maintenant, le gouvernement a dit qu'il y avait une limite à ses pouvoirs parce qu'il ne pouvait imposer de sanctions à un pays en particulier.

Lorsque la mesure à l'étude sera adoptée, il sera beaucoup plus difficile pour le gouvernement canadien de résister à des pressions avec lesquelles il pourra même ne pas être d'accord. Mais parce que c'est politiquement opportun, et comme vous l'avez signalé, il est question du jugement politique des gouvernements actuel et futurs du Canada, il peut devenir politiquement opportun pour un gouvernement d'imposer des sanctions. La mesure législative habilitante aura été approuvée. En fait, au lieu de suivre comme nous l'avons fait le consensus international général, lorsque le projet de loi à l'étude sera

[Text]

a very narrow consensus. Any number of forces and pressures could have caused the government, in the case of India, for example, to impose sanctions on a country.

Therefore I would think that all of the arguments in the explanation that you have given, with respect, are arguments not in favour of a broad consensus but in fact of the government being able to impose sanctions with an ever-narrowing consensus. In fact, the government will be more easily blackmailed by a pressure group from within Canada.

The Chairman: We have had that. Yes?

Senator Bolduc: Mr. Chairman, I have something related to that.

The Chairman: Senator Bolduc wants to ask a related question.

Senator Bolduc: I suppose that the witness will explain to us in a moment the intervention of Parliament.

You are asking for additional powers for the government, but I suspect that Parliamentary control will come after that?

The Chairman: This is a complicated matter and I want to keep our discussion—

Senator Bolduc: I just want to explore further what Senator Stollery has said, that government will be manouvered by pressure groups.

The Chairman: Yes.

Senator Bolduc: They would have to go to Parliament with the legislation.

Senator Stollery: Parliament is manouvered all the time. It is a daily occurrence.

The Chairman: We are getting precisely into the discussion that I feared we would get into. Let's leave that one for a little.

I have Senator Bosa's name.

Senator Bolduc: He is not here.

Senator Ottenheimer: I have a supplementary question.

The Chairman: Very well, Senator Ottenheimer.

Senator Ottenheimer: It is a supplementary, but refers back a little bit to the line of questioning that Senator MacEachen was pursuing.

In my mind, I set up a parallel, a balance, between sanctions that Canada takes pursuant to the resolutions of the Security Council of the United Nations and sanctions that Canada would be enabled to take as a result of the passage of Bill

[Traduction]

adopté, il sera plus facile de s'en remettre à un consensus très limité. On aurait pu exercer toutes sortes de pressions sur le gouvernement—et je pense, par exemple, au cas de l'Inde—pour qu'il impose des sanctions à un pays.

Je pense donc que tous les arguments que vous avez présentés au cours de l'explication ne sont pas en faveur d'un consensus général mais portent plutôt sur la possibilité pour le gouvernement d'imposer des sanctions face à un consensus de plus en plus limité. Il sera en fait plus facile pour un groupe de pression du Canada de faire chanter le gouvernement.

Le président: C'est déjà arrivé. Oui?

Le sénateur Bolduc: Quelque chose du genre.

Le président: Le sénateur Bolduc veut poser une question connexe.

Le sénateur Bolduc: Je suppose que le témoin nous expliquera dans quelques instants l'intervention du Parlement.

Vous demandez qu'on accorde un pouvoir supplémentaire au gouvernement, mais je suppose que le contrôle parlementaire viendra ensuite?

Le président: La question est compliquée et je voudrais garder la discussion. . .

Le sénateur Bolduc: Je voulais simplement avoir des précisions sur ce que le sénateur Stollery a déclaré, à savoir que le gouvernement serait manipulé par des groupes de pression.

Le président: Oui.

Le sénateur Bolduc: Ils devraient s'adresser au Parlement.

Le sénateur Stollery: Le Parlement est manipulé régulièrement, tous les jours.

Le président: Nous nous lançons exactement dans le genre de discussion que je craignais d'entreprendre. Laissons cette question de côté pendant quelques minutes.

J'ai le nom du sénateur Bosa.

Le sénateur Bolduc: Il n'est pas là.

Le sénateur Ottenheimer: J'ai une question supplémentaire.

Le président: Très bien, sénateur Ottenheimer.

Le sénateur Ottenheimer: Il s'agit d'une question supplémentaire, mais elle revient un peu sur ce que disait le sénateur MacEachen.

Dans mon esprit, j'établis un parallèle, un équilibre entre les sanctions que le Canada impose conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et celles qu'il aurait le pouvoir d'imposer à la suite de l'adoption du projet

[Text]

C-53. In my opinion, between parentheses, it would be the same constitutional power which enabled Canada to adhere to the United Nations charter, which also empowers the government to pass this act, but that in a sense is by the way.

At present, when the government imposes sanctions pursuant to a security council resolution, is it correct that the extraterritoriality of the application is established? In other words, is there a parallel in the aspect of extraterritoriality? When sanctions are now imposed pursuant to the U.N. resolution, is there an extraterritorial application?

Mr. Mawhinney: There could be, Senator, depending on the nature of the measures which are adopted by the United Nations Security Council resolution. There are situations where it could have an extraterritorial aspect; in other situations it may not. Some sanctions or measures adopted by the United Nations are more selective, or more narrowly focused; others are more broad. It depends on the circumstances, and the gravity of the situation.

Senator Ottenheimer: The point that I am trying to get at is that extraterritoriality is not precluded when Canada acts pursuant to a U.N. resolution.

Mr. Mawhinney: That is correct. I am reminded by my colleague Mr. Splinter that, in the case of sanctions with respect to Libya, there were extraterritorial aspects, and also with respect to the sanctions against Rhodesia and Iraq.

We are not alone in having this enabling legislation. The United Kingdom has a similar enabling provision with respect to possible extraterritorial application of its sanctions measures.

The Chairman: Senator MacEachen?

Senator MacEachen: I am interested in hearing those cases where there were extraterritorial applications. Perhaps we could have some information on them: How it happened, and on what items?

The Chairman: Go ahead.

Senator MacEachen: Apparently, what we have now heard is that in the past it was possible for Canada, under a U.N. umbrella, to have extraterritorial application and that these applications did occur. What we have now is a new principle; namely, that Canada, on its own, without international consensus, be empowered to do that. We have had the argument that if there is a grave breach which might lead to a serious international crisis, it therefore might be prudent to have the Governor in Council act, and that may be the case.

I think Senator Stollery has made a very good point that, in those circumstances, the Canadian government will always be

[Traduction]

de loi C-53. En passant, il s'agirait à mon avis du même pouvoir constitutionnel que celui qui a permis au Canada de signer la Charte des Nations Unies, qui autorise aussi le gouvernement à adopter la loi à l'étude. Je voulais tout simplement le signaler en passant.

À l'heure actuelle, lorsque le gouvernement impose des sanctions conformément à une résolution du Conseil de sécurité, est-il juste d'affirmer que l'extraterritorialité de l'application est établie? Autrement dit, y a-t-il un parallèle au niveau de l'extraterritorialité? Actuellement, lorsque des sanctions sont imposées à la suite de la résolution des Nations Unies, y a-t-il application extraterritoriale?

M. Mawhinney: Ce serait possible, sénateur; tout dépendait de la nature des mesures adoptées dans la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il pourrait arriver qu'il y ait certains éléments d'extraterritorialité dans certains cas, mais pas dans d'autres. Certaines sanctions ou mesures adoptées par les Nations Unies sont plus sélectives, plus focalisées. D'autres sont plus générales. Tout dépend des circonstances et de la gravité de la situation.

Le sénateur Ottenheimer: Ce que j'essaie de dire, c'est que l'extraterritorialité n'est pas exclue lorsque le Canada agit conformément à une résolution des Nations Unies.

M. Mawhinney: En effet. Mon collègue, M. Splinter, me rappelle que les sanctions imposées contre la Libye comportaient certains éléments d'extraterritorialité et que ce fut aussi le cas des sanctions imposées contre la Rhodésie et l'Irak.

Nous ne sommes pas les seuls à avoir une telle mesure habilitante. Le Royaume-Uni en a une mesure semblable au sujet de l'application extraterritoriale possible de ses sanctions.

Le président: Sénateur MacEachen?

Le sénateur MacEachen: Les cas d'application extraterritoriale m'intéressent. J'aimerais qu'on nous donne des renseignements à ce sujet, qu'on nous précise comment cela s'est passé et à quoi les sanctions s'appliquaient.

Le président: Allez-y.

Le sénateur MacEachen: Ce que nous avons entendu dire, c'est que le Canada pouvait auparavant, sous l'égide des Nations Unies, appliquer des mesures en dehors de son territoire et qu'il l'a fait. Nous avons maintenant un nouveau principe: le Canada peut agir de son propre chef, sans consensus international. On a affirmé qu'en cas de rupture sérieuse qui pourrait dégénérer en crise internationale grave, il pourrait donc être prudent que le gouverneur en conseil agisse, et c'est peut-être vrai.

Je crois que le sénateur Stollery a fait valoir un très bon argument, soit que dans de telles circonstances, on exercera

[Text]

under pressure to act and be the leader of the pack; that Canadian groups can say to any government, "Look, you don't have to wait for the U.N. If you had any backbone, if you really believed in peace and security, you would act now." I think it opens up the possibility of international grandstanding, which governments do from time to time. It is a very tempting possibility.

If there is such a grave crisis and threat, a serious international crisis and grave breach of international peace and security, why not have Parliament decide whether Canada should act alone in the absence of an international consensus? That is not provided for in this bill. I know that Senator Bolduc said something about Parliament. I had hoped that he was about to propose an amendment that would provide that in this case, before Canada could act alone, Parliament would be consulted.

However, once Parliament passes this bill, the government has free sailing, except that it reports to Parliament, as I understand it. We might enhance the role of Parliament to meet some of the objections that we have had expressed today.

Mr. Mawhinney: Mr. Chairman, if I may comment on some of the remarks that have been made. I guess I have failed in my explanation, in light of Senator Stollery's remarks. That has only to do with my own deficiencies, I would suggest, and not so much with the defects of the act.

I can only refer back to what my minister said in the House when this bill was introduced: That it did not in any way indicate that there would be any greater or lesser use of the sanctions tool, which by the way can be a very effective way of influencing international behaviour in a peaceful manner. However, the minister made it very clear in the House that this was not intended nor would it have the effect of any greater or any lesser use of the sanctions tool.

I can only repeat what I have said, that the thresholds here are considerable and, of course, any government of the day would be subject to all kinds of considerations. We are into the realm of policy, and the realm of highly subjective areas of pressures internationally, pressures internally, and it is not our view that the proposed act would have any impact one way or the other on those kinds of pressures. All this legislation is intended to do is fill a gap, a lacunae in existing legislation in order to enable Canada to more effectively play its role as a country of international importance, and to play a responsible role in international affairs.

If I may then jump ahead, Chairman, to the question which Senator MacEachen has broached, which is with respect to the Parliamentary role?

[Traduction]

toujours des pressions sur le gouvernement canadien pour l'inciter à agir et à donner l'exemple, que des groupes canadiens peuvent dire à n'importe quel gouvernement qu'il n'a pas à attendre les Nations Unies, que s'il avait du nerf et croyait vraiment à la paix et à la sécurité, il agirait sans tarder. Je crois qu'une telle mesure permettrait d'agir pour la galerie internationale, ce que les gouvernements font de temps à autre. C'est très tentant.

Si la crise et le danger sont aussi graves, c'est-à-dire crise internationale grave et rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales, pourquoi ne pas demander au Parlement de décider si le Canada devrait agir seul en l'absence de consensus international? Cela n'est pas prévu dans le projet de loi. Je sais que le sénateur Bolduc a parlé du Parlement. J'espérais qu'il proposerait un amendement prévoyant la consultation obligatoire du Parlement dans un tel cas, avant que le Canada puisse agir seul.

Mais lorsque le Parlement aura adopté ce projet de loi, le gouvernement aura carte blanche, sauf qu'il fera rapport au Parlement, sauf erreur. Nous pourrions rehausser le rôle du Parlement afin de donner suite à certaines des objections présentées aujourd'hui.

M. Mawhinney: Monsieur le président, si vous me permettez de revenir sur certaines interventions. Je suppose que mon explication a échoué, compte tenu des propos du sénateur Stollery. C'est uniquement à cause de mes propres lacunes et non de celles du projet de loi.

Je ne puis que revenir sur les propos qu'a tenus la ministre à la Chambre lorsque le projet de loi a été présenté. Elle disait alors que cela n'indique nullement que l'on utiliserait plus ou moins les sanctions qui, soit dit en passant, peuvent être une façon très efficace d'influer pacifiquement sur certains comportements internationaux. La ministre a toutefois précisé très clairement à la Chambre que la mesure à l'étude ne visait pas à augmenter ou à diminuer le recours aux sanctions et qu'elle n'aurait pas cet effet non plus.

Je ne puis que répéter ce que j'ai dit, soit que les seuils sont élevés en l'occurrence et qu'on exercera toutes sortes de pression sur le gouvernement au pouvoir. Nous nous retrouvons dans le domaine de la politique, et dans des domaines très subjectifs comme les pressions internationales et nationales, et nous ne croyons pas que le projet de loi aura d'effet sur ce genre de pressions. Il vise tout simplement à combler une lacune sur le plan législatif afin de permettre au Canada de jouer plus efficacement son rôle d'intervenant sur la scène internationale et d'agir de façon responsable dans le domaine des affaires internationales.

Me permettez-vous, monsieur le président, de passer à la question soulevée par le sénateur MacEachen, qui porte sur le rôle du Parlement?

[Text]

The Chairman: Yes. Unless members of the committee want to explore the power which is conferred upon the Governor in Council by Clause 4(1) further, I think we might want to turn to those clauses which deal with the involvement of Parliament.

I realize that there are other, intermediate points, but there seems to be a natural connection between the considerable power that is being conferred upon the Governor in Council on the one hand and the provisions in the bill with regard to Parliament. Let us then turn to that aspect and see what, in a sense, Parliamentary remedies there are.

So, would the witness—

Mr. Mawhinney: Mr. Chairman, all I would say at this point, and of course I would be happy to attempt to answer the questions, is that the legislation very specifically lays down requirements for the laying before Parliament, within five sitting days of the enactment of the legislation, the orders and regulations that may be issued under the act; and that there is provision in the Senate for 20 senators, by motion, to force a debate calling for either revocation or amendment to the order and comparable powers in the other place. This is a very clear, specific and explicit requirement for laying before Parliament.

There is also provision for a review of the measures after the revocation of the orders and regulations, and of course this leaves out of the equation the panoply of powers that Parliament has to review on a day-to-day basis through Question Period, through committee, through opposition days, the conduct of government policy, of foreign policy, and specifically if it so chooses, the particular sanctions measures. I would stop there, and I am sure there are questions.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, can the witness say what the situation would be if Parliament is not in session?

Mr. Mawhinney: Then it would be a requirement within five days of Parliament reconvening for these matters to be brought before it.

Senator MacEachen: Yes, but that could be several months later.

Mr. Mawhinney: It could be.

Senator MacEachen: That is what I say, that Parliament will be told about it and it can be done, and two months later the political situation may have altered greatly and the debate might be quite irrelevant. It seems to me that there is some way of improving this aspect of the bill.

[Traduction]

Le président: Oui. Sauf si les membres du comité veulent étudier davantage le pouvoir que le paragraphe 4(1) confère au gouverneur en conseil, je crois que nous pourrions passer aux articles qui portent sur le rôle du Parlement.

Je sais qu'il y a d'autres aspects intermédiaires, mais il me semble y avoir un lien naturel entre le pouvoir considérable que l'on confère au gouverneur en conseil, d'une part, et les dispositions du projet de loi qui ont trait au Parlement, de l'autre. Passons donc à cet aspect pour voir quels sont les recours parlementaires.

Le témoin voudrait-il donc...

M. Mawhinney: Monsieur le président, tout ce que je dirais pour le moment, et je serais bien sûr heureux d'essayer de répondre aux questions, c'est que la mesure à l'étude énonce très clairement les exigences relatives au dépôt devant le Parlement, dans les cinq jours de séance qui suivent la promulgation de la loi, des décrets et règlements qui pourront être pris en vertu de celle-ci. Le Règlement du Sénat prévoit aussi que vingt sénateurs peuvent imposer un débat et demander la révocation ou la modification du décret, sans oublier des pouvoirs comparables à l'autre endroit. Il s'agit d'une disposition très claire, très précise et très explicite qui a trait au dépôt obligatoire devant le Parlement.

Il y a aussi une disposition qui prévoit la revue des mesures après la révocation des décrets et des règlements, ce qui ne tient bien sûr pas compte de la panoplie de pouvoirs de révision dont le Parlement dispose au jour le jour: période de questions, comités, journées réservées à l'opposition, politique gouvernementale, politique étrangère et, surtout, sanctions, s'il décide d'y recourir. Je vais m'arrêter ici, car je suis sûr qu'il y a des questions.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, le témoin peut-il préciser ce qui se passera si le Parlement ne siège pas?

M. Mawhinney: Il est alors prévu que ces questions seront soumises au Parlement dans les cinq jours suivant la reprise des travaux.

Le sénateur MacEachen: Les travaux pourraient toutefois reprendre plusieurs mois plus tard.

M. Mawhinney: C'est possible.

Le sénateur MacEachen: C'est ce que je dis. Le Parlement en sera informé et des sanctions seront prises. Deux mois plus tard, la situation politique pourra avoir changé considérablement et le débat pourrait ne plus avoir aucune pertinence. Il me semble que l'on pourrait améliorer cet aspect du projet de loi.

[Text]

However, the fact is that in a recess, the government could pass an important regulation and Parliament could not deal with it for a couple of months.

Senator Bolduc: Call Parliament back.

Senator MacEachen: That is what I was suggesting, that we might make a provision to recall Parliament in order to debate such matters. I think that would be helpful. Otherwise, we had better avoid crises in August.

The Chairman: All right. Is there anything on that matter?

Senator MacEachen is saying with respect to the provision of the proposed measure to be taken where there is a grave breach of international peace and security, that that provision should entail the recall of Parliament. Is there anything more on that? We have heard Senator MacEachen's view.

I want to raise another question concerning what happens when members of one House or the other put down a motion. I am not sure that I understand what the scenario would be, but let me put before you a possible situation.

Let us suppose that we have a Parliament in which no party has a majority in the House of Commons; in other words, we have a minority government, but we have, let us say, a Liberal majority in the Senate. In the House of Commons a motion to rescind the measures that have been taken pursuant to the bill or the act carries, against the Liberal minority government. The Liberal majority in the Senate could say, "Hell, no. Those measures stay in effect. We defeat, we do nothing, and we prevent the majority in the House of Commons from having its way." Is that right?

Mr. Mawhinney: That is the effect of the provision, yes, senator.

The Chairman: The government loses in the house of Commons, it is a minority government, but there is a party majority supporting the government—whether Conservative government or Liberal, it does not make any difference—in the Senate. Simply by doing nothing, the Senate can sustain or keep the economic measures in effect, even though the government has been defeated on that matter in the House of Commons.

Senator MacEachen: The revocation of the order will not take place until both houses concur.

The Chairman: Exactly.

Senator MacEachen: And if the second house fails to act, the order remains unrevoked and in effect.

Senator Ottenheimer: That would be the same for every determination by Parliament in the scenario set up by Senator Stewart.

[Traduction]

Il reste toutefois que pendant un congé parlementaire, le gouvernement pourrait prendre un règlement important et que le Parlement ne pourrait l'aborder que quelques mois plus tard.

Le sénateur Bolduc: Qu'on rappelle le Parlement.

Le sénateur MacEachen: C'est ce que je proposais, que l'on prévoie peut-être une disposition afin de rappeler le Parlement pour débattre la question. Je crois que ce serait utile. Sinon, prions qu'il n'y ait pas de crise en août.

Le président: Très bien. Autre chose à ce sujet?

Le sénateur MacEachen affirme qu'au sujet des mesures à prendre en cas de rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales, il faudrait prévoir le rappel du Parlement. Autre chose à ce sujet? Nous avons entendu le sénateur MacEachen.

Je voudrais aborder une autre question au sujet de ce qui se passe lorsque les membres d'une chambre ou de l'autre présentent une motion. Je ne suis pas sûr de comprendre ce qui se passerait, mais permettez-moi de vous donner un exemple.

Supposons qu'aucun parti ne détient la majorité à la Chambre des communes, autrement dit, que le gouvernement est minoritaire, mais qu'il y a par exemple une majorité libérale au Sénat. À la Chambre des communes, une motion d'abolition des mesures prises conformément au projet de loi est adoptée malgré le gouvernement minoritaire libéral. La majorité libérale au Sénat pourrait dire que les mesures en question demeureront en vigueur, que le Sénat rejettera la motion, qu'il ne fera rien et qu'il empêchera la majorité à la Chambre des communes d'agir à son gré. Est-ce exact?

M. Mawhinney: Oui, sénateur, tel est l'effet de la disposition en question.

Le président: Le gouvernement perd à la Chambre des communes parce qu'il est minoritaire, mais le parti majoritaire au Sénat appuie le gouvernement—conservateur ou libéral, peu importe. En ne faisant simplement rien, le Sénat peut maintenir les mesures économiques même si le gouvernement a été défait à ce sujet à la Chambre des communes.

Le sénateur MacEachen: Le décret ne sera pas révoqué tant que les deux chambres n'y auront pas consenti.

Le président: Exactement.

Le sénateur MacEachen: Et si la deuxième chambre ne fait rien, le décret demeure en vigueur.

Le sénateur Ottenheimer: Dans le scénario décrit par le sénateur Stewart, ce serait la même chose dans le cas de toute décision prise par le Parlement.

[Text]

The Chairman: Yes, but the point, Senator Ottenheimer, is that in a sense the presumption here is being made in favour of the measures that the government has taken. Ordinarily, the presumption is the other way. In this case, unless Parliament succeeds in acting—

Senator Ottenheimer: Yes, the onus has changed.

The Chairman: Exactly.

Senator MacEachen: Of course, it would invite a government to be fearless in establishing orders in the knowledge that it might be defeated in the Commons, but that it had a sympathetic majority in the Senate.

Senator Kinsella: Could I ask that the witnesses give us their understanding of Clause 7(8)?

The Chairman: Will the witness do that?

Mr. Mawhinney: That is stating, Mr. Chairman, through you, that if a motion which is taken up and considered by the House of Parliament in which it was introduced, or is adopted with or without amendments by that House, but is not concurred in by the other house, the order to which the motion relates remains unaffected. In other words, as Senator MacEachen has said, it requires that in order for a motion to revoke or amend to be effective, to take effect, it must be approved in both Houses.

Senator Stollery: But the motion itself only requires approval in one house; is that right?

The Chairman: No, no. The order is made by the government, Senator Stollery.

Mr. Mawhinney: Approval is required in both Houses. There is a precedent for this. This is not the first time, senators, that this type of provision has been introduced in legislation. For the information of the committee, the Iranian Economic Sanctions Act in 1980 contained an identical clause.

Senator Stollery: If I remember, that must have been the last measure passed by that Parliament.

The Chairman: Let's not revisit the—

Senator Stollery: And I don't think it was ever used.

The Chairman: As I say, let's not revisit that historic incident.

Mr. Mawhinney: My colleague concurs; it was not.

The Chairman: Are there other aspects, major areas of concern?

Senator Bolduc: I have one.

[Traduction]

Le président: En effet, sénateur Ottenheimer, mais la présomption en l'occurrence favorise les mesures prises par le gouvernement. D'habitude, c'est le contraire. Dans ce cas, à moins que le Parlement ne réussisse à agir. . .

Le sénateur Ottenheimer: Oui, le fardeau n'incombe plus au même.

Le président: Exactement.

Le sénateur MacEachen: Cela inviterait bien sûr un gouvernement à agir sans peur lorsqu'il prend des décrets, sachant qu'il pourrait être défait à la Chambre mais qu'il a l'appui d'une majorité sympathique au Sénat.

Le sénateur Kinsella: Pourrais-je demander aux témoins de nous expliquer comment ils comprennent le paragraphe 7(8).

Le président: Les témoins veulent-ils le faire?

M. Mawhinney: On y lit, monsieur le président, que si une motion est prise en considération et adoptée avec ou sans amendement par la chambre du Parlement où elle a été présentée mais n'est pas agréée par l'autre chambre, le décret visé par la motion ne change pas. Autrement dit, comme l'a dit le sénateur MacEachen, pour entrer en vigueur, une motion de révocation ou de modification doit être approuvée par les deux chambres.

Le sénateur Stollery: La motion même ne doit être approuvée que par une chambre, n'est-ce pas?

Le président: Non. Le décret est pris par le gouvernement, sénateur Stollery.

M. Mawhinney: Les deux chambres doivent donner leur approbation. Il y a un précédent à cet égard: ce n'est pas la première fois, sénateurs, qu'on présente une telle disposition dans une mesure législative. Pour la gouverne du comité, la Loi sur les sanctions économiques contre l'Iran présentée en 1980 contenait une disposition identique.

Le sénateur Stollery: Sauf erreur, il doit s'agir de la dernière mesure adoptée par la législature en question.

Le président: Ne revenons pas. . .

Le sénateur Stollery: Et je ne crois pas qu'elle ait jamais servi.

Le président: Comme je le disais, ne revenons pas sur cet incident historique.

M. Mawhinney: Mon collègue est d'accord: elle n'a jamais servi.

Le président: Y a-t-il d'autres questions ou préoccupations importantes?

Le sénateur Bolduc: J'en ai une.

[Text]

The Chairman: Yes, Senator Bolduc?

Senator Bolduc: We have argued here, and it has been argued, at least, that Article 5 will give power which is probably normal under the circumstances, and the counterbalance is, of course, the recourse of Parliament. There is also another recourse: the compensation to individuals and corporations that have been affected. Therefore it is still there and it is a counterpressure for the government, I suspect. You have compensation in the bill.

The Chairman: Yes, perhaps the witness could explain that. Senator Bosa wanted to get into that matter earlier, but he had to leave, so let us now turn to the whole question of compensation.

Will the witness help us on that?

Mr. Mawhinney: Senator, what has been introduced in the legislation is a provision which requires that the government consider the possibility of compensation as a result of particular measures or regulations that are introduced under the statute. It is not a compulsory requirement, nor is it a mandatory requirement, to provide compensation, but it requires the government to address that issue when it is dealing with measures under the proposed act. There may be situations where compensation is warranted; there may be situations where it is not warranted, and experience tells us that in many instances, for example, the prudent exporter will take out export insurance.

Therefore there will be various factors in play here as to whether compensation is justified, but the important thing is that the legislation does stipulate very clearly that this matter is to be addressed in the context of any set of measures or regulations.

Senator Bolduc: In doing so, am I right in saying that you give an opening to somebody who wants to sue the government?

Mr. Mawhinney: Of course the right or not to sue the government is not a right that would derive from this statute; it would derive more generally from the liability of the Crown for acts, negligence, other matters which might be subject to civil suit. Therefore it would not arise under this act. Compensation that would be paid under this legislation would be in the nature of an *ex gratia* settlement. It would be, in other words, a voluntary and spontaneous payment by the government in light of the particular circumstances and the particular loss that may have been suffered by one economic interest or another in Canada.

The Chairman: Is there anything in this proposed act that would modify the rights of an aggrieved person to seek compensation?

Mr. Mawhinney: None whatever.

[Traduction]

Le président: Oui, sénateur Bolduc?

Le sénateur Bolduc: On a soutenu au moins que l'article 5 accordera un pouvoir qui est probablement normal dans les circonstances et qui est équilibré bien entendu par le recours au Parlement. Il y a aussi un autre recours, soit l'indemnisation des particuliers et des sociétés affectés. Donc, la disposition est toujours là et elle donne au gouvernement un moyen de contrer les pressions, je suppose. Le projet de loi prévoit l'indemnisation.

Le président: Le témoin pourrait peut-être nous expliquer cela. Le sénateur Bosa voulait aborder la question plus tôt, mais il a dû partir. Passons donc maintenant à la question de l'indemnisation.

Les témoins veulent-ils nous aider à ce sujet?

M. Mawhinney: Sénateur, ce qu'on a ajouté dans la mesure législative, c'est une disposition qui oblige le gouvernement à envisager la possibilité d'accorder des indemnités à la suite de mesures ou de règlements mis en œuvre en vertu de la loi. L'indemnisation n'est pas obligatoire, mais le gouvernement devra aborder la question lorsqu'il envisagera de prendre des mesures en vertu de la loi lorsqu'elle sera en vigueur. Il peut arriver qu'une indemnisation soit justifiée dans certains cas et qu'elle ne le soit pas dans d'autres. L'expérience démontre que dans nombre de cas, l'exportateur prudent prend une assurance exportation.

Divers facteurs influenceront donc sur la justification de l'indemnisation, mais ce qui est important, c'est que la législation précise très clairement qu'il faut aborder la question dans le contexte de toute série de mesures ou de règlements.

Le sénateur Bolduc: Ce faisant, ai-je raison de dire que vous ouvrez la porte aux poursuites contre le gouvernement?

M. Mawhinney: Le droit d'intenter des poursuites contre le gouvernement ne découlerait pas de la mesure à l'étude mais plutôt de la responsabilité générale de la Couronne à l'égard d'actes, de négligence, ou d'autres questions qui pourraient faire l'objet de poursuites au civil. Ce droit n'émanerait donc pas de la loi à l'étude. L'indemnisation payée en vertu de cette mesure législative serait plutôt un paiement à titre gracieux. Il s'agirait en d'autres termes d'un paiement effectué volontairement et spontanément par le gouvernement compte tenu des circonstances et du sinistre qu'auront pu subir certains intérêts économiques au Canada.

Le président: Y a-t-il quelque chose dans la mesure à l'étude qui modifierait les droits d'une personne lésée de demander à être indemnisée?

M. Mawhinney: Absolument rien.

[Text]

Senator Stollery: Mr. Chairman, it seems to me that if this bill passes in its present form, I certainly would not want to be the Minister of External Affairs. Any Minister of External Affairs, with this bill in place, has just opened himself up, or herself up, to every pressure group interested in foreign affairs in Canada. When the Peruvians defaulted on the debt there were some who were furious with Peru, and I can imagine the pressures that the Minister of External Affairs would have to bear in the future, knowing as they will that the minister now has this power. When they figure that out, just watch out.

Senator MacEachen: It is a matter of international security.

Senator Stollery: No, it is not a matter of international security. It says right here:

... or where the Governor in Council is of the opinion that a grave breach of international peace and security has occurred. ...

—which could easily, for example, be the IMF criticisms of a country because of its failure to pay. Senators can nod and shake their heads, but the fact is that the government, the Governor in Council, the Cabinet, will all be victims of the pressure that will be brought to bear by an aggrieved group, which they cannot do now. That, in my opinion, is what will happen.

The Chairman: Well, we have gone over that.

Mr. Mawhinney: Senator, I just might comment on that. I guess we would be damned if we did and damned if we did not.

Senator Stollery: Have you been damned so far?

Mr. Mawhinney: I would suggest, Senator Stollery, that there would be just as spirited and eloquent a criticism if there were nothing in the bill on compensation.

Senator Stollery: I am not talking about compensation.

Mr. Mawhinney: I am sorry.

Senator Stollery: No, no.

Mr. Mawhinney: I though we were discussing compensation.

The Chairman: No, he has gone back to—

Senator Stollery: What I see as the fatal flaw.

Mr. Mawhinney: My apologies.

The Chairman: I have a few very minor questions, but I do not want to bring them up until I am sure that the major questions around the table have been dealt with.

First, does the expression “a grave breach” have legal meaning, or is it up to the Governor in Council to charge those words with what meaning it wishes?

[Traduction]

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, je ne voudrais certainement pas être ministre des Affaires extérieures. Lorsqu'il sera adopté, n'importe quel ministre des Affaires extérieures sera exposé à tous les groupes de pression qui s'intéressent aux affaires extérieures au Canada. Lorsque les Péruviens ont cessé de rembourser leur dette, certains étaient furieux contre le Pérou, et je puis imaginer les pressions que devra supporter le ministre des Affaires extérieures à cause du pouvoir dont il disposera. Lorsqu'on s'en apercevra, ça va chauffer.

Le sénateur MacEachen: C'est une question de sécurité internationale.

Le sénateur Stollery: Non. On lit ici que: «S'il juge qu'une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales... le gouverneur en conseil». Il pourrait facilement s'agir, par exemple, du FMI qui critique un pays qui ne rembourse pas sa dette. Les sénateurs peuvent hocher la tête tant qu'ils veulent, mais il reste que dans sa sagesse politique, le gouvernement, le gouverneur en conseil et le Cabinet seront victimes des pressions qu'exercera sur eux le groupe lésé, ce que celui-ci ne peut faire maintenant. À mon avis, c'est ce qui va se passer.

Le président: Nous en avons déjà parlé.

M. Mawhinney: Sénateur, si vous me permettez un bref commentaire. Je suppose que dans un cas comme dans l'autre, nous serons maudits.

Le sénateur Stollery: Vous a-t-on maudit jusqu'à maintenant?

M. Mawhinney: J'estime, sénateur Stollery, que les critiques seraient tout aussi virulentes et éloquentes si le projet de loi ne contenait rien au sujet de l'indemnisation.

Le sénateur Stollery: Je ne parle pas d'indemnisation.

M. Mawhinney: Je suis désolé.

Le sénateur Stollery: Non.

M. Mawhinney: Je croyais que nous parlions d'indemnisation.

Le président: Non, il est revenu sur...

Le sénateur Stollery: Ce que je considère comme la lacune fatale.

M. Mawhinney: Je vous prie de m'excuser.

Le président: J'ai quelques questions mineures, mais je ne veux pas les aborder tant qu'on n'a pas tranché les grandes questions qui se posent autour de la table.

Premièrement, l'expression «rupture sérieuse» a-t-elle un sens légal, ou le gouverneur en conseil peut-il lui accorder le sens qu'il juge bon?

[Text]

Mr. Mawhinney: It would be impossible to reach an agreement on a legal meaning of "grave breach" because of the very nature of the subject with which we are dealing. It is a highly subjective area. It is very much a matter of judgment of the political circumstances. As far as I am aware, senator, there simply is no agreed legal definition of "a grave breach." We can draw on various UN documentation, I would suppose, such as a definition of aggression, which I do not have in front of me. There are other documents produced by the United Nations which in one way or another might attempt to characterize situations, but it is impossible, I would suggest, to render a precise legal definition of "grave breach."

The Chairman: Let me give you an example to see just how big a bracket of meaning you have for that expression.

What about the situation in Haiti? Could that possibly be a grave breach of international peace and security for the purposes of clause 4(1)?

Mr. Mawhinney: I could not answer that, Senator. It depends very much on the circumstances, the impact that crisis may have internationally, the impact it may have on Canada directly. I think it is impossible for me to give you a precise answer in every situation.

The Chairman: Yes.

Mr. Mawhinney: In the case of Haiti, of course, we were dealing with a decision, with which Canada concurred, of the Organization of American States to take action.

The Chairman: Yes. Senator Kinsella?

Senator Kinsella: By way of another example, if there was a determination by the United Nations, pursuant to Resolution 1503, that a gross and consistent pattern of human rights violations are apprehended in country "X," but the General Assembly does not take the step of making a recommendation that sanctions be applied by member states. However, some member states, let us say the member states who are members of the United Nations Human Rights Commission who first would have examined the reports under Resolution 1503, are so incensed because they have seen the evidence, and those countries individually decide that they wish to impose sanctions. Would that fall within the purview of clause 4(1), in your view?

Mr. Mawhinney: Senator, again I do not wish to be coy or evasive, but it is simply impossible for me to answer that kind of question. It would very much depend on the judgment of the government and all of the surrounding circumstances which might obtain in that particular situation. These are matters of policy, and it is really impossible for me to give an answer within which we compartmentalize different types and different categories of crisis. I think this is something which

[Traduction]

M. Mawhinney: Il serait impossible de s'entendre sur un sens légal de l'expression «rupture sérieuse» à cause de la nature même de la question à l'étude, très subjective. Il s'agit avant tout d'un jugement posé sur la conjoncture politique. Il n'existe tout simplement pas à ma connaissance, sénateur, de définition légale de l'expression «rupture sérieuse». Nous pouvons nous inspirer de divers documents des Nations Unies, je suppose, comme une définition de l'agression que je n'ai pas devant moi. Il existe d'autres documents des Nations Unies qui pourraient essayer d'une façon ou d'une autre de définir des situations, mais j'estime qu'il est impossible de parvenir à s'entendre sur une définition légale précise de «rupture grave».

Le président: Permettez-moi de vous donner un exemple pour essayer d'établir l'ampleur du sens que vous donnez à cette expression.

Que dire de la situation à Haïti? Pourrait-il s'agir d'une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales aux fins du paragraphe 4(1)?

M. Mawhinney: Je ne saurais vous répondre, sénateur. Tout dépend beaucoup des circonstances, de l'impact que cette crise peut avoir sur la scène internationale et sur le Canada directement. Il est impossible de vous fournir une réponse précise dans chaque cas.

Le président: En effet.

M. Mawhinney: Dans le cas d'Haïti, bien sûr, l'Organisation des États américains avait décidé d'agir, décision entérinée par le Canada.

Le président: Oui. Sénateur Kinsella?

Le sénateur Kinsella: Prenons un autre exemple. Supposons que les Nations Unies décident, conformément à la Résolution 1503, que l'on appréhende une tendance évidente et constante aux violations des droits de la personne dans le pays «X», que l'Assemblée générale ne va pas jusqu'à recommander l'imposition de sanctions par les États membres, mais que certains d'entre eux, disons ceux qui sont membres de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, qui ont examiné les rapports présentés en vertu de la Résolution 1503, sont tellement révoltés par les preuves qu'ils ont vues qu'ils décident d'imposer des sanctions chacun de son côté. Croyez-vous que le paragraphe 4(1) s'applique dans un tel cas?

M. Mawhinney: Je répète sénateur que je ne veux pas jouer les saintes-nitouches ou éviter vos questions, mais il est tout simplement impossible de répondre à une telle question. Tout dépendrait énormément du jugement du gouvernement et des circonstances du cas en question. Il s'agit de questions de politique et je suis vraiment incapable de vous donner une réponse et de définir des catégories et des genres différents de crises. Je crois que les circonstances seront particulières à chaque cas.

[Text]

will have its unique situations, unique circumstances in each particular case.

I apologize to the senator, but it is just not possible for me to answer such a question.

Senator Kinsella: Fine. I think it underscores the discretionary nature of the whole provision. The governments may take decisions, but in my example it would be taking decisions with a heavy body of international data before it.

The Chairman: I want to ask if the word "frozen" is now a legal term?

Mr. Mawhinney: My understanding is that it has not been used before in legislation.

The Chairman: Is it defined in the interpretation section? I think not.

Mr. Mawhinney: No, it is not, Senator.

The Chairman: I am sure there is no problem in this one - what definition is being used for "ordinarily reside"? I know there is a definition for tax purposes and for election purposes. What one is being used here?

Mr. Mawhinney: There is no definition in the bill, Mr. Chairman, but we have consulted again with Department of Justice lawyers. Their advice is that the interpretation given by the courts in Canada would probably be a very broad interpretation. In other words, it would probably apply in the case of refugees, people who have a clear intent to remain in Canada. That is the advice we have received from the Department of Justice. Therefore that would tend more, as I understand it, to the Income Tax Act definition, which, I am advised, is much more liberal.

The Chairman: When Senator Frith spoke on second reading, he raised a question about the provision on searches. We are told in the bill that a peace officer may search any building, receptacle or place for anything, and then we have some definitions of "anything."

Senator Frith then said, and I quote now from *Hansard*, Senator:

Does the term 'place' include a private dwelling? If the clause is interpreted to include private dwellings, we would have a situation where peace officers could enter anyone's home, yours, mine or anyone else's, at any time of the day or night without a search warrant. Was the legislation intended to include private dwellings?

What is the answer to that question?

[Traduction]

Je prie le sénateur de m'excuser, mais je ne puis tout simplement lui répondre.

Le sénateur Kinsella: Très bien. Je crois que cela met en évidence la nature discrétionnaire de toute la disposition. Les gouvernements peuvent prendre des décisions, mais dans mon exemple, ils le feraient après avoir consulté une masse considérable de données internationales.

Le président: Je voudrais savoir si le mot «gelé» est maintenant un terme légal?

M. Mawhinney: Je crois savoir qu'on ne l'avait jamais utilisé auparavant dans une mesure législative.

Le président: Est-il défini dans l'article d'interprétation? Je ne crois pas.

M. Mawhinney: Non, sénateur.

Le président: Je suis sûr que cette question ne posera pas de problème: quelle définition utilise-t-on pour l'expression «résident ordinaire»? Je sais qu'il existe une définition aux fins de l'impôt sur le revenu et des élections. Quelle définition utilise-t-on ici?

M. Mawhinney: Il n'y a aucune définition dans le projet de loi, monsieur le président, mais nous avons consulté à ce sujet aussi les avocats du ministère de la Justice qui sont d'avis que l'interprétation des tribunaux au Canada serait probablement très générale. Autrement dit, cette interprétation s'appliquerait probablement aux réfugiés, aux personnes qui ont clairement l'intention de demeurer au Canada. C'est ce que nous dit le ministère de la Justice. On s'en remettrait davantage à la définition de la Loi de l'impôt sur le revenu, beaucoup plus libérale, me dit-on.

Le président: Lorsque le sénateur Frith a pris la parole au cours du débat sur la deuxième lecture, il a posé une question au sujet de la disposition relative aux perquisitions. On lit dans le projet de loi qu'un agent de la paix peut effectuer une perquisition dans un bâtiment, contenant ou lieu où se trouve une chose, et l'on donne ensuite quelques définitions du mot «chose».

Ensuite, le sénateur Frith a ajouté, et je cite maintenant le *hansard*, sénateur, le mot «lieu» comprend-il un logement privé? Si l'on estime que l'article comprend un logement privé, il se pourrait alors qu'un agent de la paix puisse entrer chez n'importe qui, n'importe quand, sans mandat. Voulait-on que la mesure législative s'applique aussi aux logements privés?

Quelle est la réponse à cette question?

[Text]

Mr. Mawhinney: The answer has two parts to it, senator. First, yes, it could apply to a private dwelling; second, this bill in no way departs from the requirements under the Charter of Rights, which provides basic protections to everyone in Canada. So this situation is no different from any other situation; in other words, the full panoply of individual rights still apply.

The Chairman: One more question. Specifically, in the Senate, there is a provision in clause 7(2) whereby a motion for revocation or amendment may be filed with the Speaker of that house. Now, I know this is very progressive legislation. What does the word "filed" mean there, or is that new House of Commons language?

Mr. Mawhinney: I will ask my colleague Mr. Splinter to respond to that, Senator.

Mr. Peter Splinter, Trade Law Division, Department of External Affairs: Senator, I am afraid that I cannot give you the origin of that expression, but it is one that appears frequently in legislation in a similar context: Electricity and Gas Inspection Act, Energy Administration Act.

The Chairman: I doubt that you could find one in the standing orders of the Senate, or in any description of Senate practice. I would be rather surprised, unless the House of Commons has moved much faster than I think it has in deterioration, that that language would appear there.

Mr. Splinter: If you will permit me, in the Electricity and Gas Inspection Act, there is a reference to—I will try not to read the whole thing—a motion for consideration of the House of Commons or the Senate that—and here I quote, "is filed with the Speaker of the appropriate House."

The Chairman: In these later days we can expect just about anything.

Very well. Honourable Senators, is there anything else that you wish to raise?

We have here a bill consisting of a title and twelve clauses. Are you ready to go through the clauses?

Shall the title of the bill in Clause 1 stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 2 through 12 stand as part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 stand as part of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

[Traduction]

M. Mawhinney: La réponse a deux volets, sénateur. Tout d'abord, la loi pourrait s'appliquer à un logement privé. Deuxièmement, elle n'échappe aucunement aux exigences prévues à la Charte des droits afin d'assurer une protection élémentaire à tout le monde au Canada. Il n'y a donc rien de différent en l'occurrence: tous les droits de la personne demeurent en vigueur.

Le président: Une autre question. Dans le cas du Sénat, il est prévu au paragraphe 7(2) qu'une motion de révocation ou d'amendement peut être remise au président de la Chambre en question. Je sais qu'il s'agit d'une mesure législative très progressiste. Que veut dire le mot «remise» en l'occurrence, ou s'agit-il d'une nouvelle terminologie de la Chambre des communes?

M. Mawhinney: Je demanderais à mon collègue, M. Splinter, de vous répondre, sénateur.

M. Peter Splinter, Division du droit commercial, ministère des Affaires extérieures: J'ai bien peur de ne pouvoir vous préciser l'origine de cette expression, sénateur, mais on la retrouve fréquemment dans des mesures législatives dans un contexte semblable, et notamment dans la Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz et dans la Loi sur l'administration de l'énergie.

Le président: Je doute que vous puissiez la retrouver dans le Règlement du Sénat ou dans toute description des pratiques du Sénat. Je serais plutôt étonné d'y retrouver de telles expressions, à moins que la Chambre des communes ait agi beaucoup plus rapidement que je ne le pense pour dégrader la langue.

M. Splinter: Si vous me permettez, dans la Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz—je vais essayer de ne pas tout lire—il est question d'une motion qui doit être abordée par la Chambre des communes ou le Sénat et qui est remise au président de la chambre compétente.

Le président: On peut s'attendre à à peu près n'importe quoi depuis quelque temps.

Très bien. Avez-vous quelque chose d'autre à ajouter, honorables sénateurs?

Nous avons ici un projet de loi qui compte un titre et douze articles. Êtes-vous prêts à adopter les articles?

Le titre du projet de loi à l'article 1 est-il réservé?

Des voix: D'accord.

Le président: Les articles 2 à 12 sont-ils réservés?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 1 est-il réservé?

Des voix: D'accord.

[Text]

The Chairman: Shall the long title of the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I thank you, Honourable senators.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Le titre au long du projet de loi est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi sans amendement?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci, honorables sénateurs.

La séance est levée.

University of Toronto Library
Order Department
110, Ontario
1A5

FA/AE



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of External Affairs and International Trade:

Barry Mawhinney, Legal Advisor, Legal Affairs Branch;

Peter Splinter, Officer, Economic and Trade Law, Trade Law Section.

Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur:

Barry Mawhinney, conseiller juridique, Secteur des affaires juridiques;

Peter Splinter, Agent, Économique et commercialisation, Section du droit commercial.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, June 2, 1992

Le mardi 2 juin 1992

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Ninth Proceedings on:

Neuvième fascicule concernant:

The examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments

L'examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe

INCLUDING:
Eighth Report of the Committee

Y COMPRIS:
Huitième Rapport du Comité

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	MacEachen, P.C.
Balfour	Marshall
Bolduc	Meighen
Bosa	*Murray, P.C.
Cogger	(or Lynch-Staunton)
Cools	Ottenheimer
Corbin	Phillips
Doody	Robichaud, P.C.
*Frith (or Molgat)	Roblin, P.C.
Kelleher, P.C.	Stewart
Kinsella	Stollery
LeBlanc, P.C.	
(<i>Beauséjour</i>)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fairbairn substituted for that of the Honourable Senator Corbin. (May 14, 1992)

The name of the Honourable Senator Corbin substituted for that of the Honourable Senator Fairbairn. (June 1, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Atkins	MacEachen, c.p.
Balfour	Marshall
Bolduc	Meighen
Bosa	*Murray, c.p.
Cogger	(ou Lynch-Staunton)
Cools	Ottenheimer
Corbin	Phillips
Doody	Robichaud, c.p.
*Frith (ou Molgat)	Roblin, c.p.
Kelleher, c.p.	Stewart
Kinsella	Stollery
LeBlanc, c.p.	
(<i>Beauséjour</i>)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin. (Le 14 mai 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Corbin substitué à celui de l'honorable sénateur Fairbairn. (Le 1 juin 1992)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 21, 1991:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 1991:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart, propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 2, 1992

(16)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Bolduc, Bosa, Cogger, Cools, Kelleher, Kinsella, Robichaud, Stewart and Stollery. (10)

Other Senators present: The Honourable Senators Carney and Grafstein. (2)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director, Susan Olsen and Tony Halliday, Researchers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Apparel Manufacturers Institute:

Jack Kivenko, President.

Stephen Beatty, Executive Director.

From the Canadian Textiles Institute:

Sanford L. Archibald, Chairman;

Eric Barry, President;

Richard W. Zuckerman, Doubletex Inc.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Mr. Kivenko made a statement and, together with the other witness, answered questions.

Messrs. Archibald, Barry and Zuckerman each made a statement and answered questions.

At 6:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 JUIN 1992

(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 16h30, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bolduc, Bosa, Cogger, Cools, Kelleher, Kinsella, Robichaud, Stewart et Stollery. (10)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Carney et Grafstein. (2)

Aussi présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Peter Dobell, Directeur, et Susan Olsen et Tony Halliday, chargés de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Institut canadien des manufacturiers du vêtement:

Jack Kivenko, président;

Stephen Beatty, directeur exécutif.

De l'Institut canadien des textiles:

Sanford L. Archibald, président;

Eric Barry, président;

Richard W. Zuckerman, Doubletex Inc.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 21 novembre 1991, le Comité poursuit son examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

M. Kivenko fait une déclaration et, avec l'autre témoin, répond aux questions.

MM. Archibald, Barry et Zuckerman font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 18h15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

THE SENATE OF CANADA



LE SÉNAT DU CANADA

TUESDAY, June 2, 1992

Le MARDI 2 juin 1992

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs
has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires
étrangères a l'honneur de présenter son

EIGHTH REPORT

HUITIÈME RAPPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses in connection with its monitoring of the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as any other related trade developments, reports, pursuant to Rule 105, that the expenses of the Committee during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament were as follows:

Votre Comité, autorisé par le Sénat à engager des dépenses en rapport avec l'application de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui serait lié, dépose, conformément à l'article 105 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le comité au cours de la deuxième session de la trente-quatrième législature:

Professional and Special Services	\$224,156.11
Transportation and Communications	\$ 2,704.54
Other Expenditures	\$ 2,433.45
TOTAL	\$229,294.10

Services professionnels et spéciaux	224 156.11 \$
Transports et communications	2 704.54 \$
Autres dépenses	2 433.45 \$
TOTAL	229 294.10 \$

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président

JOHN B. STEWART
Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 2, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4.30 p.m. to continue its examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, our hearing this afternoon on the proposed NAFTA is a critical one. As the negotiations have gone forward, the textiles and apparel industries have received particular attention in the media, which I suppose is well-deserved attention.

Today we are pleased to have some very highly qualified witnesses with us. Our first witnesses will be from the Canadian Apparel Manufacturers Institute.

We have Mr. Jack Kivenko, Vice-President of Jack Spratt Incorporated of Montreal, Quebec, who is the President of the Canadian Apparel Manufacturers Institute. He is also the Chairman of the Sectoral Advisory Group on International Trade, in which capacity he has represented the apparel industry in the discussions leading up to the Canada-United States Free Trade Agreement, the GATT negotiations and now the NAFTA negotiations.

With Mr. Kivenko is Mr. Stephen Beatty, Executive Director of the Canadian Apparel Manufacturers Institute. In addition to that responsibility, Mr. Beatty is the Executive Director of the Apparel Manufacturers Marketing Association of Ontario. He is Director of the Canadian Manufacturers and Retail Council and a member of the Apparel and Footwear Sectoral Advisory Group on International Trade. I am told he is a regular columnist in the industry trade press.

Gentlemen, we would like to hear your presentation.

Mr. Jack Kivenko, President, Canadian Apparel Manufacturers Institute: Thank you very much for the opportunity to appear before you, Mr. Chairman. Before I start my presentation I would like to inform you that a table was omitted from the brief we submitted to the committee. We have provided copies of the table to the clerk of the committee. We are sorry for the omission.

I would like to thank you very much for the opportunity to take part in this important meeting on the proposed North American free trade agreement and its likely effect on the apparel trade. In my brief presentation I would like to give

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 2 juin 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour poursuivre son examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, notre séance de cet après-midi sur l'ALENA est critique. Les négociations allant progressant, les industries de textile et du vêtement ont reçu beaucoup d'attention de la part des médias, ce qui est sans doute tout à fait mérité.

Nous avons le plaisir d'accueillir parmi nous aujourd'hui des témoins très compétents. Le premier que nous entendrons représente l'Institut Canadien des Manufacturiers du Vêtement.

Souhaitons donc la bienvenue à M. Jack Kivenko, vice-président de la Jack Spratt Incorporée de Montréal, au Québec, qui est président de l'Institut Canadien des Manufacturiers du Vêtement. Il est également président du Groupe consultatif sectoriel sur le commerce international au sein duquel il a représenté l'industrie du vêtement dans les discussions préalables à l'Accord de libre-échange canado-américain, aux négociations du GATT et, maintenant, aux négociations concernant l'ALENA.

M. Kivenko est accompagné de M. Stephen Beatty, directeur exécutif de l'Institut Canadien des Manufacturiers du Vêtement. M. Beatty est également directeur exécutif de l'Apparel Manufacturers Marketing Association of Ontario, directeur du Conseil canadien des fabricants et détaillants et membre du Groupe consultatif sectoriel (vêtements et chaussures) sur le commerce international. On me dit qu'il rédige par ailleurs souvent des articles qui paraissent dans les publications de l'industrie.

Messieurs, vous avez la parole.

M. Jack Kivenko, président, Institut Canadien des Manufacturiers du Vêtement: Monsieur le président, merci beaucoup de l'occasion que vous nous donnez de comparaître devant vous. Avant de commencer, je tiens à souligner qu'il manque un tableau dans le mémoire que nous vous avons fourni. Nous avons remis des copies de ce tableau au greffier du Comité. Nous nous excusons de cet oubli.

Merci, donc, de l'occasion qui nous est ici donnée de participer à cette réunion importante sur l'accord proposé de libre-échange nord-américain et son incidence probable sur l'industrie du vêtement. J'entends, dans mon court exposé,

[Text]

our views on how the negotiations have proceeded, paying special attention to the stated mandate of the Canadian negotiators.

As you well know, the mandate that Canada gave the negotiators for the NAFTA talks was to preserve the level of access to the U.S. market that Canada had obtained under the Canada-United States Free Trade Agreement.

The United States is the largest consumer marketplace in the world, and it should not surprise you to learn that the Canadian apparel industry wants free and open access to that market. It may surprise you, however, to learn that Canadian manufacturers are fully prepared to provide reciprocal access to Canada.

However, domestic interests in the United States have opposed opening the U.S. market to Canadian competition, leading to the imposition of much higher content rules than are generally applied to manufactured goods—a standard which is slated to get even tougher under the proposed NAFTA.

The general rule of origin under the Canada-United States Free Trade Agreement provides that a good must receive 50 per cent of its value-added within Canada or the United States, or that it must be so materially transformed that it changes tariff headings or chapters, to be deemed to originate within the free trade area.

The rule of origin for apparel states that, to qualify for free trade, a garment must be cut and sewn in the free trade area from fabric formed in Canada or the United States. Hence, a double transformation must take place in the manufacturing process.

Under the proposed North American free trade agreement, the United States is insisting that garments meet a triple transformation standard, where the yarn must be spun, the fabric must be formed and the garment must be constructed in North America to qualify for free trade.

This garment which I am holding up, made of Canadian fabric by Canadian sewers in my own factories, was cut and sewn in Canada. The garments were washed and finished in Canada, but they would not under any condition be acceptable for free trade, unless this yarn which I have in my other hand were spun in Canada. This is the extent to which the Americans have held up our negotiators as far as the rules of origin are concerned.

The problem with these rules is that Canada's apparel manufacturers, with few domestic textile facilities available, are unable to meet their needs and have been forced to source their inputs off-shore. Our knit fabric industry relies almost exclusively on imported yarns, and over 60 per cent of the

[Traduction]

vous saisir de nos opinions sur la façon dont les négociations ont été menées, et je m'attarderai tout particulièrement sur le mandat qui revenait aux négociateurs canadiens.

Comme vous le savez, le mandat donné par le Canada aux négociateurs en prévision d'un accord de libre-échange nord-américain était de préserver le niveau d'accès au marché américain obtenu en vertu de l'Accord de libre-échange canado-américain.

Les États-Unis sont le plus important marché au monde et cela ne vous étonnera pas d'apprendre que l'industrie canadienne du vêtement désire avoir un accès libre et ouvert à ce marché. Cela vous surprendra peut-être cependant d'apprendre que les fabricants canadiens sont tout à fait prêts à offrir un accès réciproque au Canada.

Or, des intérêts américains se sont opposés à l'ouverture du marché américain à la concurrence canadienne, ce qui a amené l'imposition d'exigences beaucoup plus importantes en matière de contenu que celles qui s'appliquent généralement aux produits manufacturés—une norme qui est vouée à devenir encore plus sévère en vertu de l'ALENA, tel que proposé.

La règle d'origine prévue dans l'Accord de libre-échange canado-américain exige que 50 p. 100 de la valeur ajoutée d'un bien provienne du Canada ou des États-Unis, ou que le produit subisse une transformation si importante que cela amène des changements au niveau des chapitres ou des rubriques tarifaires, pour être considéré comme originaire de la zone de libre-échange.

La règle d'origine pour le vêtement prévoit que, pour être admissible, un vêtement doit être coupé et cousu dans la zone de libre-échange dans du tissu fabriqué au Canada ou aux États-Unis. Ainsi, une double transformation doit intervenir dans le processus de fabrication.

En vertu de l'accord de libre-échange nord-américain proposé, les États-Unis insistent pour que les vêtements satisfassent un critère de transformation triple: en d'autres termes, le fil doit être filé, le tissu fabriqué et le vêtement réalisé en Amérique du Nord pour être admissible.

Ce vêtement que je vous montre, fait en tissu canadien par des ouvriers de la couture canadiens dans une de mes usines, a été coupé et cousu au Canada. Ces vêtements ont été lavés et finis au Canada, mais ils ne seraient en aucun cas admissibles, à moins que ce fil, que je tiens dans mon autre main, n'ait été filé au Canada. Voilà jusqu'où sont allés les Américains, ce qui a retardé nos négociations en ce qui concerne les règles d'origine.

Le problème avec ces règles est que les fabricants de vêtements canadiens, face à la rareté des usines textiles canadiennes, se sont trouvés dans l'impossibilité de satisfaire leurs besoins et ont dû acheter leurs intrants à l'étranger. Notre industrie des tissus de tricot s'appuie presque exclusivement

[Text]

woven fabrics used in the Canadian garment industry must be imported.

In addition, much of the fabric sold by Canadian textile firms is comprised of imported yarns or is merely converted and finished in Canada, meaning that garments made of those fabrics would not meet the NAFTA rules of origin. In other words, if NAFTA were adopted, the majority of Canadian garments would be ineligible for free trade.

In recognition of the Canadian industry's reliance on imported textiles, special provisions were included in the Canada-U.S. Free Trade Agreement that allow Canadian apparel manufacturers to use a limited volume of foreign fabrics to manufacture apparel in Canada and export to the United States at free trade rates of duty. These are known as tariff rate quotas, or TRQs. There is one for woollen apparel and another for non-woollen apparel.

The problem is that, together, the TRQs represent less than 1 per cent of the total apparel sold in the United States each year. This is a minuscule amount for which no growth has been provided under the terms of the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

By proposing a triple transformation test under NAFTA, the United States will force Canada to rely even more heavily on TRQs. Garments that do not meet the triple transformation rule will have to use quotas. This will have its greatest impact on knit apparel, which currently accounts for some 59 per cent of our non-wool apparel exports. Overall, it is our understanding that the NAFTA pact will fall short of doubling non-wool apparel TRQs and has yielded no increase at all on the wool side.

Thus, NAFTA represents a net reduction in our total market access to the United States.

In addition, the U.S. has made a number of proposals that would further tighten access to the TRQs. The U.S. is proposing to include linings when determining the origin of a garment. The U.S. has also proposed to broaden the definition of wool for the purposes of wool apparel TRQs.

Under the normal rules of international trade, a fabric is defined by its chief weight component. By contrast, since the signing of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, the U.S. has adopted a stance of defining wool by their chief value component.

The effect of this administrative interpretation is to force a wider number of fabrications into an already small TRQ and

[Traduction]

sur des fils importés et plus de 60 p. 100 des tissus tissés utilisés dans l'industrie canadienne du vêtement doivent être importés.

Par ailleurs, une part importante des tissus vendus par des compagnies textiles canadiennes sont composés de fils importés ou sont tout simplement convertis et finis au Canada, ce qui signifie que les vêtements faits de ces matières ne satisferaient pas les règles d'origine de l'ALENA. En d'autres termes, si l'ALENA était adopté, la majorité des vêtements canadiens en seraient exclus.

En reconnaissance de la dépendance de l'industrie canadienne à l'égard de textiles importés, des dispositions spéciales ont été incluses dans l'Accord de libre-échange canado-américain, de façon à permettre aux fabricants de vêtements canadiens d'utiliser un volume limité de tissus étrangers pour fabriquer des vêtements au Canada et les exporter aux États-Unis sous l'empire des tarifs de libre-échange. Il s'agit des quotas tarifaires ou QT. Il y en a un pour les vêtements lainés et un pour les vêtements non lainés.

Le problème est qu'ajoutés ensemble, ces QT représentent moins de 1 p. 100 du total des vêtements vendus chaque année aux États-Unis. Il s'agit donc là d'un volume parfaitement minuscule, et aucune croissance dans ce secteur n'a été prévue dans le cadre de l'Accord de libre-échange canado-américain.

En proposant dans l'ALENA un critère de «triple transformation», les États-Unis obligeront le Canada à recourir encore davantage aux QT. Les vêtements qui ne satisferont pas ce critère de triple transformation devront être intégrés aux quotas. Ce sont les vêtements de tricot, qui comptent à l'heure actuelle pour environ 59 p. 100 des exportations canadiennes de vêtements non lainés, qui en subiront le plus les effets. D'après ce que nous avons compris, l'ALENA ne viendra pas doubler les QT pour les vêtements non lainés et ne prévoit aucune augmentation, quelle qu'elle soit, du côté des vêtements de laine.

Ainsi, l'ALENA amènerait une réduction nette de notre accès total au marché américain.

D'autre part, les États-Unis ont fait plusieurs propositions qui viendraient resserrer encore l'accès aux QT. Ils proposent en effet d'inclure les doublures lors de la détermination de l'origine d'un vêtement et d'élargir la définition de «laine» aux fins des QT pour les vêtements lainés.

En vertu des règles normales de commerce international, un tissu est défini selon l'élément qui compte pour le gros de son poids. Or, depuis la signature de l'Accord de libre-échange canado-américain, les États-Unis ont choisi de définir la «laine» sur la base de la «valeur principale» plutôt que du «poids principal».

L'effet de cette interprétation administrative est d'imposer le recours à ce QT déjà très limité pour une plus vaste gamme

[Text]

thereby limit access to the U.S. market. Canadian garment makers' primary area of comparative advantage falls in the area of wool garments. The wool TRQ is only one-eighth the size of the non-wool TRQ, and is rapidly reaching the point of full utilization.

This committee will no doubt ask Canadian negotiators to appear before you to assess the deal which they have been able to obtain. It will interest you to know that they are likely to tell you that they have substantially achieved their negotiating mandate.

Please examine that statement carefully.

The mandate that Canada gave its negotiators for the NAFTA talks was to preserve the level of access to the U.S. market that Canada obtained under the free trade agreement. As we have already discussed, the negotiators have acceded to U.S. demands for a tougher rule of origin, the inclusion of linings in the determination of origin, a broadened wool definition and, thereby, we believe, a net rollback in the non-wool TRQ.

In addition, the talks have yet to achieve any resolution of the wool apparel TRQ issue. Will it be subject to sub-limits as proposed by the Americans? The treatment of mixed origin fabrics and garments continue to be the subjects of debate.

Thus, in our eyes, the negotiators have failed to meet their mandate. Much more critical, however, is the fact that their mandate bears no relation to what they are actually discussing. These talks are no longer about a trading relationship between Canada and the United States. They are concerned with the creation of an integrated North American market and the creation of a framework agreement which will permit other countries to join the trading area. The negotiators' mandate focuses on the United States, while forgetting that the result of a NAFTA pact will be to open the Canadian market to Mexican exports. There is nothing in the deal which represents an equitable result for apparel manufacturers with respect to Mexico.

What the Canadian apparel industry is concerned about is the potential for American companies to use their Mexican facilities to flood the Canadian market with low cost, branded merchandise. Given access to low cost labour, available raw materials and well-known American brands, American companies have the economies of scale and the market clout to steamroller Canadian competition.

[Traduction]

de produits et, partant, de limiter l'accès au marché américain. C'est du côté des vêtements laineux que les fabricants de vêtements canadiens ont leur principal avantage comparatif. Le QT pour les vêtements de laine n'équivaut qu'à un huitième du QT pour les vêtements non laineux et il sera bientôt entièrement utilisé.

Le Comité invitera vraisemblablement les négociateurs canadiens à venir comparaître devant lui pour connaître leur évaluation de ce qu'ils ont réussi à négocier. Ils vous diront sans doute qu'ils ont en grande partie réalisé le mandat de négociation qui leur avait été fixé.

Nous vous demanderions d'examiner très attentivement toute déclaration en ce sens.

Le mandat que le Canada a donné à ses négociateurs dans le cadre des discussions concernant l'ALENA était de préserver le niveau d'accès au marché américain obtenu par le Canada dans le cadre de l'Accord de libre-échange. Comme nous l'avons déjà vu, les négociateurs ont accédé aux demandes américaines visant l'adoption d'une règle d'origine plus stricte, l'inclusion des doublures dans la détermination de l'origine, un élargissement de la définition du terme «laine» et, donc, selon nous, un recul net du QT pour les vêtements non laineux.

D'autre part, les discussions n'ont à ce jour amené aucune résolution de la question du QT pour les vêtements laineux. Interviendra-t-il des sous-limites, comme l'ont proposé les Américains? Le traitement des tissus et des vêtements d'origines mixtes continue de faire l'objet de discussions.

C'est pourquoi, à nos yeux, les négociateurs n'ont pas rempli leur mandat. Ce qui est cependant plus grave est le fait que leur mandat n'ait rien du tout à voir avec ce dont ils discutent véritablement. En effet, ces discussions ne portent plus sur les rapports commerciaux entre le Canada et les États-Unis. Il s'agit de créer un marché nord-américain intégré ainsi qu'une entente cadre qui permette à d'autres pays de participer. Le mandat des négociateurs met l'accent sur les États-Unis, oubliant que la conclusion d'un accord de libre-échange nord-américain ouvrirait le marché canadien aux exportations mexicaines. Il n'y a rien dans l'entente qui puisse être qualifié de résultat équitable pour les fabricants de vêtements relativement au Mexique.

Ce qui préoccupe l'industrie canadienne du vêtement est le potentiel pour les compagnies américaines d'utiliser leurs installations mexicaines pour envahir le marché canadien avec des vêtements de marque bon marché. Avec un accès facile à une main-d'oeuvre peu coûteuse, aux matières premières et à des marques américaines réputées, les compagnies américaines auront les économies d'échelle et la force de frappe nécessaires pour anéantir la concurrence canadienne.

[Text]

Our only response would be to shift our production into signature lines, higher fashion, higher value-added niche goods. This strategy will only succeed, however, if we have access to the U.S. market because the Canadian market is not large enough to support a niche marketing strategy.

The catch is that these lines would require the use of imported textiles and, hence, would not meet the rules of origin.

In response to this situation, our industry has advocated a triangular rather than trilateral trade deal. Under this arrangement, Canada and the United States would retain the provisions of the FTA for apparel trade, and Canada and Mexico would be free to work out their own bilateral agreement, as would the United States and Mexico.

Under this arrangement we would be able to maintain the less restrictive rules of the current agreement with the United States. If we use those same rules for a bilateral deal with Mexico, we would shut out U.S.-Mexican production from backdoor entry to Canada, as goods assembled in Mexico from U.S. textiles would not meet their dictated double transformation standard.

In addition, Canada should move immediately to implement the textile tariff reductions which the industry was promised as compensation for the original FTA in 1988, acknowledging the fact that Canada's textile tariffs were, on average, 50 per cent higher than those of the United States. Canada's Minister of Finance announced that textile tariffs would be lowered to international levels in order to make Canadian apparel more competitive in the North American marketplace.

The government has failed to act on that commitment. A subsequent study of the matter by the Canadian International Trade Tribunal recommended an average 26 per cent reduction in Canada's textile tariffs, which they estimated would yield an \$8 to \$10 saving on the price of a \$100 dress made of imported fabrics.

The federal government should lower textile tariffs on an accelerated basis and should consider underwriting a training and adjustment fund for the industry in an amount equal to the additional duties it has collected since the tariff reductions were first proposed.

Other adjustment measures might include incentives for marketing and new product development for both domestic

[Traduction]

Notre seule réaction possible serait de déplacer notre production, privilégiant des maisons de couturiers et des produits spécialisés, à plus grande valeur ajoutée, pour lesquels il existe des niches sur le marché. Or, une telle stratégie ne saurait réussir que si nous avions accès au marché américain, le marché canadien n'étant pas suffisamment important pour que survive une stratégie de commercialisation axée sur l'exploitation de niches.

Le problème est que la production de ce genre de vêtements exigerait l'utilisation de textiles importés, ce qui ne cadrerait pas avec les règles en matière d'origine.

Face à cette situation, notre industrie a prôné la négociation d'un accord triangulaire plutôt que trilatéral. Dans le cadre d'un tel accord, le Canada et les États-Unis pourraient maintenir les dispositions de l'accord de libre-échange canado-américain pour ce qui est du commerce de vêtements, et le Canada et le Mexique seraient libres de négocier leur propre entente bilatérale, tout comme ce serait le cas des États-Unis et du Mexique.

Avec un accord de ce genre, nous pourrions maintenir les règles moins restrictives de l'Accord que nous avons déjà avec les États-Unis. Si nous utilisions ces mêmes règles dans le cadre d'une entente bilatérale avec le Mexique, nous pourrions empêcher l'entrée par la porte arrière du Canada de produits américano-mexicains, les vêtements assemblés au Mexique en se servant de textiles américains ne satisfaisant pas la règle de la double transformation.

Par ailleurs, le Canada devrait chercher immédiatement à appliquer les réductions de tarif pour les textiles que l'industrie s'était vu promettre en compensation de l'Accord de libre-échange original de 1988, reconnaissant le fait que les tarifs canadiens sur les textiles étaient, en moyenne, supérieurs de 50 p. 100 à ceux en vigueur aux États-Unis. Le ministre des Finances du Canada avait annoncé que les tarifs pour les textiles seraient ramenés aux niveaux internationaux de façon à ce que les vêtements canadiens soient plus compétitifs sur le marché nord-américain.

Or, le gouvernement n'a pas donné suite à cet engagement. Une étude subséquente effectuée par le Tribunal canadien de commerce extérieur a recommandé une réduction moyenne de 26 p. 100 des tarifs canadiens pour les textiles, ce qui amènerait selon lui une économie de 8 \$ à 10 \$ sur le prix d'une robe de 100 \$ faite de tissu importé.

Le gouvernement fédéral devrait rapidement réduire les tarifs sur les textiles et envisager d'établir pour l'industrie un fonds de formation et d'adaptation d'un montant égal aux droits supplémentaires qu'il a perçus depuis que ces réductions des tarifs ont pour la première fois été proposées.

Pourraient compter parmi d'autres mesures d'adaptation des encouragements pour la commercialisation et pour

[Text]

and foreign markets, as well as such things as more accessible export insurance programs.

The objective of the Canadian industry is to grow and prosper in Canada, and to become the value-added supplier of apparel to the North American marketplace. Our role is not to attempt to compete at the low end of the market against U.S. and Mexican volume merchandise, but to open up niche markets and to compete with the Europeans, the Japanese and other high quality, fashionable suppliers in our North American stores.

We believe this goal can be obtained. More to the point, it is essential that sectors like ours, which is 98 per cent Canadian owned, have room to grow and contribute to the Canadian economy.

The Chairman: Thank you, Mr. Kivenko.

Honourable senators, do you have questions? Senator Carney?

Senator Carney: You usually go first, chairman.

The Chairman: I thought today I would be gracious.

Senator Carney: I asked the chairman to ask you to come here to appear before us, and he was gracious enough to do that, particularly because this industry was one of the ones which was most affected in a negative way under the FTA negotiations with which, of course, I am quite familiar.

Let me be very clear. The restrictions placed on the industry during the FTA are far more restrictive than other areas of the industry, and it was more or less at gunpoint during those negotiations, as I am sure you are aware.

Mr. Kivenko: I remember them very well.

Senator Carney: Yes. So it disturbs me that the NAFTA limits would be even more restrictive. I think we would like to know something about the pressure that the Americans are exerting to really sabotage the FTA in this area.

Another concern that I have, and a secondary question, is that the government has said we will not open up the FTA in these areas unless it improves the situation in the FTA. The material that you have given us suggests that the NAFTA would further restrict the position of the industry. So the fundamental question, then, is why would the Canadian government pursue this approach in the NAFTA negotiations? And

[Traduction]

l'élaboration de nouveaux produits pour les marchés national et étrangers, ainsi que des programmes d'assurance-exportation plus accessibles.

L'objectif de l'industrie canadienne est de croître et de prospérer au Canada et de devenir le fournisseur de vêtements à valeur ajoutée pour le marché nord-américain. Notre rôle n'est pas de chercher à concurrencer les Américains et les Mexicains qui peuvent produire à grand volume pour le marché bas de gamme, mais d'ouvrir des niches spécialisées et de concurrencer les Européens, les Japonais et d'autres fournisseurs de vêtements de qualité haut de gamme dans nos magasins nord-américains.

Nous pensons que cet objectif peut être atteint. Nous irions même jusqu'à dire qu'il est essentiel que des secteurs comme le nôtre, qui appartient à 98 p. 100 à des intérêts canadiens, aient de la place pour pouvoir prendre de l'expansion et contribuer à l'économie canadienne.

Le président: Merci, monsieur Kivenko.

Honorables sénateurs, avez-vous des questions? Sénateur Carney?

Le sénateur Carney: En général, c'est vous qui vous lancez le premier, monsieur le président.

Le président: J'ai pensé être courtois aujourd'hui.

Le sénateur Carney: J'avais demandé au président de vous inviter à venir comparaître devant nous, et il a eu l'amabilité de le faire, car l'industrie que vous représentez compte parmi celles qui ont le plus souffert dans le cadre des négociations concernant l'Accord de libre-échange, et que j'ai bien sûr suivies de très près.

J'aimerais être très claire. Les restrictions imposées à votre industrie dans le cadre de l'Accord de libre-échange canado-américain étaient beaucoup plus limitantes que celles prévues pour d'autres secteurs, et les choses se sont plutôt faites sous la menace du pistolet, si l'on veut, comme vous le savez, j'en suis certaine.

M. Kivenko: Je m'en souviens en effet très bien.

Le sénateur Carney: C'est pourquoi cela m'ennuie beaucoup que les limites prévues dans l'ALENA soient encore plus restrictives. Je pense que nous aimerions en savoir davantage sur les pressions qu'exercent les Américains pour saboter l'Accord de libre-échange canado-américain dans ce domaine.

Une autre question qui me préoccupe est le fait que le gouvernement ait dit qu'il ne rouvrira pas l'ALE dans ces domaines, à moins que cela n'amène une amélioration par rapport à cet Accord. Or, vous nous dites que l'ALENA viendrait limiter encore davantage la position de l'industrie. La question fondamentale est donc la suivante: pourquoi le gouvernement canadien suivrait-il cette démarche dans les négo-

[Text]

what reason do you have for thinking that they would open up the FTA to further restrict the industry?

Mr. Kivenko: I cannot imagine why they would want to, but when you sit at a negotiation and the other side proposes something, you can say no, you can say yes, or you can try to move on to another topic. Whenever the Canadian negotiators, so far as I know, proposed issues of interest to our industry and to our country, the Americans immediately turned to the Mexicans and dealt with another issue. And issue after issue brought forward by the Canadian negotiators were not responded to.

The Americans are doing a beautiful job. They changed the name of protectionism and they called it free trade. They are cloaking themselves in the free trade cloak saying they are expanding the areas where they will allow free trade, but at the same time, from their point of view, I have to admit they are cleverly delivering a beautifully protected North American market to their companies.

They are saying, "Okay, where are the strengths of the American market?" The strengths of the American industry are in manufacturing low-cost textiles. Where is the weakness of the American industry? America has a hard time competing with low-cost labour, therefore we will marry within this North American context the inexpensive American textiles, the inexpensive Mexican labour, and we will keep everybody out. They are doing a wonderful job of it.

Unfortunately, we are getting sideswiped by it. It is possible but I cannot believe that the Americans really are concerned about our Canadian capacity to seriously hurt the American market. If I took every single seamstress in Canada and all we did was manufacture clothing to export to the United States, nothing for the Canadian market, if every single garment went down to the United States, we would export an equivalent of 5 per cent of their total market. That is all we can make.

Now, you know and I know that Canadian industry is never going to do it. If we export 10 per cent or 15 per cent of our production capability, we would be getting a half of 1 per cent of the American market, three-quarters of 1 per cent of the American market. Notwithstanding this, they have constructed a group of rules that will effectively say we will not be able to export very much to the United States.

Senator Carney: But if I can take that a step further, you have indicated, and very wisely in my view, that you will not attempt to compete in the low-cost textile market against the American-Mexican industry or from Third World countries, that you will go for the niche markets, the higher fashion mar-

[Traduction]

ciations concernant l'ALENA? Et pourquoi pensez-vous qu'il trouverait l'ALE pour limiter encore davantage l'industrie?

M. Kivenko: Je ne peux pas m'imaginer pourquoi il voudrait faire cela, mais lorsque vous êtes assis à la table de négociation et que ceux en face de vous proposent quelque chose, vous pouvez dire non, vous pouvez dire oui, ou vous pouvez essayer de passer à autre chose. D'après ce que j'ai cru comprendre, chaque fois que les négociateurs canadiens ont proposé des mesures qui intéressaient notre industrie et notre pays, les Américains se tournaient tout de suite vers les Mexicains pour aborder une toute autre chose. Et c'est ainsi que les négociateurs canadiens n'ont cessé de mettre sur la table des questions dont on ne s'est jamais occupé.

Les Américains font du très bon boulot. Ils ont rebaptisé le «protectionnisme»: aujourd'hui, ils appellent cela «libre-échange». Ils s'enveloppent dans le manteau du libre-échange, disant qu'ils élargissent les domaines où ils permettront le libre-échange, mais, en même temps, il me faut reconnaître qu'ils parviennent très ingénieusement à livrer à leurs entreprises un très beau marché nord-américain, merveilleusement bien protégé.

Ils disent: «Très bien, où sont les forces du marché américain?» Elles se trouvent du côté de la manufacture de textiles à faible coût. Et en quoi résident les faiblesses du marché américain? Les États-Unis ont du mal à concurrencer ceux qui bénéficient d'une main-d'oeuvre à faible coût, et c'est pourquoi ils veulent dans le contexte nord-américain marier textiles américains bon marché et main-d'oeuvre mexicaine bon marché de façon à exclure tous les autres. Ils se débrouillent fort bien.

Malheureusement, ce faisant, ils nous écartent complètement. C'est chose possible, mais je ne pense vraiment pas que les Américains craignent la capacité canadienne de nuire sérieusement au marché américain. Si je prenais chaque couturière au Canada et si tout ce que nous faisons c'était fabriquer des vêtements pour les exporter aux États-Unis, si l'on ne produisait rien du tout pour le marché canadien, si chaque vêtement, donc, allait aux États-Unis, nous exporterions l'équivalent de 5 p. 100 du marché total américain. C'est le grand maximum pour nous.

Or, vous savez comme moi que l'industrie canadienne ne va jamais faire cela. Si nous exportons 10 ou 15 p. 100 de notre capacité de production, nous obtiendrions 0,5 ou 0,75 p. 100 du marché américain. Or, en dépit de cela, ils ont concocté un ensemble de règles qui sont telles que nous ne pourrions pas exporter grand-chose aux États-Unis.

Le sénateur Carney: J'aimerais pousser un peu plus loin les choses. Nous avez dit, et je trouve cela très sage, que vous n'allez pas essayer de concurrencer l'industrie américano-mexicaine ou les pays du tiers monde dans le marché des textiles à faible coût, que vous allez partir à la recherche de

[Text]

kets, which of course rely on imported fabrics. We don't make that material in Canada.

Why are you getting such opposition there? Can the short supply list not accommodate you in terms of pursuing the higher fashion items where I think the talents of Canadians can be used? I don't understand why the Americans are trying to block you out of that, and I don't understand the interests of our negotiators in allowing it. These are exploratory questions.

Mr. Kivenko: I cannot answer for our negotiators. Our negotiators obviously do not want it, but there is a negotiator on the other side and he is bringing it forward. Our negotiator must respond.

But let us look at what really happens when a Canadian company takes advantage of the opening, the niche. We have one company that is exporting a significant number of suits by Canadian standards. They have seen that there is an opportunity to import wool worsted from around the world made in a different way than in the United States. My guess is that they are exporting somewhere between 400,000 and 600,000 suits per year to the United States. They are taking advantage of the opportunity to use the wool TRQ, which I have to tell you is a very limiting TRQ, a tiny TRQ.

However, they are taking advantage of it. They are exporting up to 600,000 suits. The Americans are threatening to impose dumping restrictions on this company. This company is exporting less than 1 per cent of the suits used in the United States, and the Americans are so concerned about this that they might institute a dumping investigation.

Now, please, any time we will have success, any time we will take advantage of the opportunity, you can fully expect that the Americans will accuse us of using techniques or opportunities that are unfair. They cannot believe that we could so compete with them that we could take part of their market.

Senator Carney: But that is the reality of dealing with the Americans on any trading issue these days, with or without a NAFTA, with or without an FTA.

I am trying to explore with you the possibilities of a triangular agreement? What indication have the negotiators given to you?

Mr. Kivenko: I cannot tell you whether there is a possibility that the Canadian government will accede to our request. I cannot tell you that they will be able to force the Americans to accept it. I don't know how the Americans can force us to sign

[Traduction]

niches spécialisées, de marchés haut de gamme, qui s'appuient, bien sûr, sur des tissus importés. Nous ne fabriquons pas ici au Canada les tissus que l'on utilise pour cette mode.

Pourquoi monte-t-on contre vous une telle opposition dans ce domaine? La règle des produits «disponibles en quantité limitée» ne pourrait-elle pas intervenir ici pour vous permettre de vous lancer dans la mode haut de gamme où des Canadiens talentueux pourraient, je pense, véritablement se réaliser? Je ne comprends pas pourquoi les Américains essaient de vous bloquer le passage et je ne comprends pas l'intérêt que peuvent avoir nos négociateurs à laisser les choses se dérouler ainsi. Je cherche à comprendre.

M. Kivenko: Je ne peux pas parler au nom des négociateurs canadiens. Ils ne sont certainement pas d'accord, mais il y a un négociateur en face, et c'est lui qui propose la chose. Notre négociateur doit quant à lui répondre.

Mais voyons ce qui se passe véritablement lorsqu'une compagnie canadienne profite d'une ouverture, d'une niche. Je connais une compagnie qui exporte, si l'on en juge selon le contexte canadien, un important volume de complets. Les gens de cette boîte ont vu qu'il y a moyen d'importer du worsted de partout dans le monde qui est fabriqué différemment de celui produit aux États-Unis. D'après mes calculs, ils exportent chaque année aux États-Unis entre 400 000 et 600 000 costumes. Ils profitent de la possibilité d'utiliser le QT pour la laine, qui, je dois vous le dire, est vraiment très petit.

Ils réussissent néanmoins à en profiter, et ils exportent jusqu'à 600 000 complets. Les Américains menacent d'imposer à cette compagnie des droits de dumping. Elle exporte moins de 1 p. 100 des costumes qui sont vendus aux États-Unis, et voici que les Américains en sont si inquiets qu'ils envisagent de lancer une enquête pour voir s'il n'y a pas dumping.

Vous pouvez être certain que chaque fois que nous réussissons, chaque fois que nous profiterons d'une possibilité qui existe, les Américains nous accuseront d'utiliser des techniques ou de recourir à des pratiques déloyales. Ils n'arrivent pas à croire qu'il nous est possible de leur faire concurrence et de prendre une partie de leur marché.

Le sénateur Carney: Mais c'est là la réalité du commerce avec les États-Unis à l'heure actuelle, avec ou sans ALENA, avec ou sans ALE.

J'essaie d'explorer avec vous les possibilités d'un accord triangulaire. Quelles indications les négociateurs vous ont-ils données?

M. Kivenko: Je ne peux pas vous dire s'il est possible que le gouvernement canadien accède à notre demande. Je ne peux pas vous dire non plus s'il leur serait possible d'obliger les Américains à l'accepter. J'ignore si les Américains pourraient

[Text]

a NAFTA that includes apparel. And remember, I am talking about apparel only.

We do not have to accede to their demand. Are we so anxious to have NAFTA, to have access to the great Mexican market? Is it so important that Canadians have access to that market that we are prepared, once again, to sacrifice the apparel industry? I hope not. And I hope that we can get our negotiators and our chief negotiator to put it on the table to the Americans that in order to have us sign NAFTA we have to have a good and fair deal on clothing. A good and fair deal on clothing does not include a triple transformation. My god, can you just imagine determining whether this garment will be classified for free trade on the basis of where these goods were spun? We put so much more into the garment, and it still will not qualify because the yarn is spun in some foreign country. That is impossible. It is unacceptable.

Senator Carney: I understand administratively that it is very, very difficult to figure out where the yarn comes from in the shorts and the shirts or wherever. I think it must be done in an incredibly arbitrary way, and I certainly support you on that.

However, on these Canadian apparel exports to the U.S. that you gave us, could you explain why there is such a discrepancy between the decline in wool exports and the increase in the other categories? You have knit and non-knit, you have wool and non-wool knit, and then wool and non-wool non-knit. Three of the categories show quite healthy increases, and the wool knit category shows a major decline, 51 per cent decline in value. Why such a mixed picture?

Mr. Stephen Beatty, Executive Director, Canadian Apparel Manufacturers Institute: Perhaps I can answer that, senator. One of the things that happens in the apparel industry is that you have a change in fashion tastes in the marketplace. Over the last few years there has been an absolute growth in the demand for cotton and other sweaters, and a relative decline in market demand for knit-wool sweaters. That is part of what is going on here.

It is also a question of change in the production capacity of the Canadian industry that is responding to overall market demand. I think it is important to see that we have increased, in general, our exports to the United States. The much more difficult figure, as you will see from the tariff rate quotas, is that we project we will hit 83 per cent utilization of the wool apparel TRQ this year. That means that with perhaps one

[Traduction]

nous obliger à signer un ALENA qui inclue le vêtement. N'oubliez pas que je ne parle ici que du vêtement.

Nous ne sommes pas tenus d'accéder à leur demande. Tenons-nous vraiment à avoir un ALENA, à avoir accès à l'énorme marché américain? Est-ce si important que les Canadiens accèdent à ce marché que nous sommes encore une fois prêts à sacrifier l'industrie du vêtement? J'ose espérer que non et que nous pourrions obtenir des négociateurs et surtout du négociateur en chef qu'ils disent aux Américains que, pour que nous signions l'ALENA, il nous faut avoir des conditions justes et favorables pour ce qui est du vêtement. Des conditions justes et favorables pour le vêtement n'incluent pas une triple transformation. Pouvez-vous vous imaginer ce que ce serait de déterminer si tel ou tel vêtement peut être classifié pour le libre-échange selon l'endroit où s'est fait le filage? Nous mettons tellement de travail dans le vêtement, mais il ne sera toujours pas admissible car les filés sont étrangers. Cela est impossible, inacceptable.

Le sénateur Carney: Je comprends que sur le plan administratif il est extrêmement difficile de savoir d'où provient le textile dont est fait un short ou une chemise ou autre chose. Cela doit être fait d'une façon incroyablement arbitraire, et je suis tout à fait d'accord avec ce que vous nous avez dit à cet égard.

Cependant, en ce qui concerne les exportations canadiennes de vêtements aux États-Unis, dont vous nous avez entretenu, pourriez-vous nous expliquer pourquoi il y a un tel écart entre la baisse des exportations de laine et l'augmentation enregistrée dans les autres catégories? Vous avez le tricoté et le non-tricoté, le tricot laineux et non laineux et le non-tricot laineux et non laineux. Trois de ces catégories ont enregistré des augmentations très prometteuses alors que la catégorie du tricot de laine affiche un net recul, soit une baisse de valeur de 51 p. 100. À quoi attribuez-vous cela?

M. Stephen Beatty, directeur administratif, Institut Canadien des Manufacturiers du Vêtement: Je peux peut-être répondre à votre question, sénateur. L'une des choses qui survient dans l'industrie du vêtement est qu'il y a dans le marché des changements dans les goûts et les modes. Au cours des dernières années, il y a eu une croissance marquée de la demande de pull-overs en coton et autre, et un recul relatif de la demande de pull-overs de laine. Voilà qui explique en partie ce qui se passe.

C'est également une question de changement dans la capacité de production de l'industrie canadienne face à la demande générale du marché. Je pense qu'il est important de constater que nos exportations aux États-Unis ont enregistré une augmentation générale. Ce qui est plus difficile, comme vous le constaterez si vous regardez les quotas tarifaires, c'est que nous prévoyons atteindre cette année une utilisation de 83 p.

[Text]

more year of export growth, we will effectively run out of export room on the tariff rate quota.

Senator Carney: That is the point I wanted to establish on the record. You have been able to grow under the FTA, although the restrictions have been difficult? The industry has been able to grow under the provisions of the FTA?

Mr. Kivenko: We have been able to increase our exports, but the industry has not grown in the last four years.

Senator Carney: Let us deal here with exports. The FTA imposed certain restrictions which you have outlined in your brief on exports and on the use of non-North American fabric. But still, those restrictions were set at levels which did allow you to increase Canadian apparel exports to the U.S. in at least three of the four categories?

Mr. Kivenko: Yes, and the issue that will determine whether we can continue to export is the issue of continuing duty drawback on the fabrics that we import. At the end of next year, drawback will no longer exist on the fabrics that we import and put into the exported garments. Will we continue to be able to export garments? That is the real question.

Certainly, the exporters I have spoken to are very concerned that if we cannot retain drawback—and we have been told, in fact, that under the NAFTA there is no provision for us to retain our drawback—we will lose the drawback and we will have a diminished capability to export garments to the United States.

Senator Carney: Now some companies have increased exports. I know there is a Vancouver company that is doing quite well manufacturing silk lingerie and things like that. There are companies which are growing and which have been able to increase jobs and sales volume. Is the industry upgrading its equipment and looking for those niche markets? The image of your industry is that there are a lot of immigrant women at low wages treading machines in warehouse conditions in Montreal. I am asking you, is that a fair question?

Mr. Kivenko: I would love to respond to that. First, let's remember that silk is one of the issues which is not subject to restrictions under the free trade agreement.

Second, I happen to be an employer of 600 people. All my sewers, every single one of them, were born and raised in Canada. I don't have one sewer who is an immigrant. It is not that I would choose to keep any immigrants out of my shop. It

[Traduction]

100 du QT pour le vêtement laineux, ce qui signifie que d'ici une année encore de croissance dans les exportations, nous n'aurons plus de place dans le quota tarifaire.

Le sénateur Carney: C'est cela que je voulais voir figurer au procès-verbal. Vous avez réussi à réaliser une certaine croissance en vertu de l'ALE, même si les restrictions ont été très difficiles, n'est-ce pas? L'industrie a pu prendre de l'ampleur en vertu des dispositions de l'ALE?

M. Kivenko: Nous avons réussi à augmenter nos exportations, mais l'industrie n'a pas connu de croissance au cours des quatre dernières années.

Le sénateur Carney: Parlons exportations. L'ALE a imposé certaines restrictions en matière d'exportations et d'utilisation de textiles non nord-américains, dont vous faites état dans votre mémoire. Il n'en demeure pas moins que ces restrictions établissaient des niveaux qui vous ont permis d'augmenter les exportations canadiennes de vêtements aux États-Unis dans au moins trois des quatre catégories. C'est bien cela, n'est-ce pas?

M. Kivenko: Oui, et ce qui déterminera si nous pourrions continuer d'exporter est la question du maintien du remboursement des droits à l'importation pour les textiles que nous importons. À la fin de l'année prochaine, il n'y aura plus de remboursement pour les tissus que nous importons et qui entrent dans la fabrication de vêtements destinés à l'exportation. Pourrions-nous continuer d'exporter des vêtements? C'est là la vraie question.

Les exportateurs avec qui j'ai discuté craignent que si nous ne pouvons pas conserver ces remises—et on nous a d'ailleurs dit que l'ALENA ne contient aucune disposition à cet effet—nous aurons une capacité réduite d'exporter des vêtements aux États-Unis.

Le sénateur Carney: Certaines compagnies ont augmenté leurs exportations. Je sais qu'il y a une compagnie vancouveroise qui fabrique de la lingerie de soie et qui se débrouille très bien. Il y en a qui prennent de l'ampleur et qui ont pu créer des emplois et augmenter leur volume de ventes. L'industrie améliore-t-elle le matériel qu'elle utilise et part-elle à la recherche de ces niches dont vous avez parlé? L'image que projette votre industrie veut qu'il y ait beaucoup d'immigrantes mal rémunérées attelées à des machines à pédales dans des entrepôts à Montréal. Est-ce le cas?

M. Kivenko: J'aimerais beaucoup répondre à votre question. Tout d'abord, n'oublions pas que la soie n'est pas visée par les restrictions prévues dans l'ALE.

Deuxièmement, il se trouve que je suis patron de 600 employés. Tous les préposés aux machines, sans exception, sont nés et ont grandi au Canada. Je n'ai pas un seul ouvrier de couture qui soit un immigrant. Ce n'est pas que je ne veux

[Text]

just happens that my shops are not in Montreal and are not in the major cities. I employ people in relatively small towns, and every single employee in these towns are native Canadians. Many of them are children of people who were employed by my father, and grandchildren of people who were employed by my father. The concept that we are employers only of immigrants mainly in shops with difficult conditions is just unfair and mistaken. I would put the shops that my brother and I own up against the best shops in North America. The productivity of our employees is up to the levels that you would find anywhere in North America, and, so far as we know, anywhere in the world. The output per hour and the output per person is as good as exists anywhere. I would stick my company up against anyone.

Senator Carney: I did not mean you to take those remarks personally. I was talking about the image which is sometimes projected of this industry and wondering whether or not it is in fact competitive, and you have answered the point very well. There may be other people who want to ask questions.

The Chairman: Yes. Senator Robichaud.

Senator Robichaud: I would like to have an answer to this question. Maybe you did answer it but I missed it. You stated that your industry has made absolutely no progress in the last four years. If not, why not?

Mr. Kivenko: Because when we negotiated the free trade agreement we didn't negotiate an agreement that took cognizance of what our industry could do best.

Senator Robichaud: Are you talking about the FTA?

Mr. Kivenko: The FTA, yes. Our industry has obviously lost not only as a result of the free trade agreement. There have been world economic conditions, a recession, the imposition of a GST where no taxes existed before, the imposition of a PST in Quebec where no taxes existed before. We believe that our industry has lost something in the neighbourhood of 30,000 jobs in the past four years. Nevertheless, we are still the fourth largest industrial employer in Canada, the largest industrial employer in Montreal, probably the largest industrial employer in Quebec. We want to retain that position. We want to enhance that position. We want to see to it that we remain the vigorous industry that we have been.

Senator Robichaud: Do I understand that your industry was ignored by the FTA negotiators?

Senator Carney: That is not correct. I—

Senator Robichaud: I am asking the witness a question.

[Traduction]

pas avoir d'immigrants; tout simplement, mes ateliers ne sont pas à Montréal, ni dans d'autres grandes villes. Ils se trouvent dans des villes relativement petites, et tous mes employés dans ces villes sont des personnes nées au Canada. Les parents et les grands-parents de beaucoup d'entre elles ont travaillé pour mon père. Il est tout à fait injuste et erroné de penser que nous employons uniquement des immigrants auxquels nous imposons des conditions de travail très difficiles. Mes ateliers et ceux de mon frère se compareraient très bien aux meilleurs ateliers d'Amérique du Nord. La productivité de nos employés est aussi bonne que ce que vous pouvez trouver n'importe où en Amérique du Nord ou, que je sache n'importe où au monde. La production par heure et par personne est aussi bonne que celle qui existe ailleurs. Ma compagnie soutiendrait la comparaison avec n'importe quelle autre boîte.

Le sénateur Carney: Je ne vous visais pas personnelle-ment. Je parlais de l'image que projette parfois cette industrie et je me demandais si elle est ou non compétitive, et vous avez très bien répondu. Il y a peut-être d'autres sénateurs qui aimeraient vous poser des questions.

Le président: Oui. Sénateur Robichaud.

Le sénateur Robichaud: J'aimerais qu'on réponde à la question suivante. Vous l'avez peut-être déjà fait. Vous avez déclaré que votre industrie n'a marqué absolument aucun progrès au cours des quatre dernières années. Pourquoi est-ce le cas?

M. Kivenko: Parce que lorsque nous avons négocié l'Accord de libre-échange nous n'avons pas négocié une entente qui tienne compte de ce que notre industrie sait faire le mieux.

Le sénateur Robichaud: Vous parlez de l'Accord de libre-échange canado-américain, de l'ALE?

M. Kivenko: Oui, de l'ALE. Notre industrie a perdu du terrain, mais pas uniquement à cause de l'Accord de libre-échange. Sont également intervenues la conjoncture économique mondiale, une récession, l'imposition d'une TPS là où il n'y avait pas de taxe auparavant et l'imposition de la TVQ au Québec, là où il n'y avait pas de taxe auparavant. Nous croyons que notre industrie a perdu environ 30 000 emplois au cours des quatre dernières années. Néanmoins, nous demeurons le quatrième employeur industriel au Canada, le plus important employeur industriel à Montréal et, sans doute, le plus important employeur industriel au Québec. Nous tenons à conserver cette position, voire l'améliorer. Nous comptons demeurer l'industrie dynamique que nous avons été.

Le sénateur Robichaud: Dois-je comprendre que votre industrie a été ignorée par les négociateurs de l'ALE?

Le sénateur Carney: Ce n'est pas vrai. J'ai...

Le sénateur Robichaud: Ma question s'adresse au témoin.

[Text]

Mr. Kivenko: The industry was not ignored, but our recommendations were not followed. Now, I am not saying that the negotiators had any choice. There they are. They were faced with the realities. The Americans said, "Take the agreement, the FTA, with this dictated demand, which are the rules of origin as we want them, or you can't have an FTA. It is simple. Take it or leave it."

It would be hard for me to suggest that the Canadian government would then say, "Okay, we are leaving. We must preserve the apparel industry and its requirements, and the needs of all the other industries in Canada have to be forgotten because the Americans have become so tough about apparel and textiles." I'm sorry, I can't do that. I understand full well what the negotiators were facing.

Senator Carney: I want the record to show that the FTA did allow this industry to show substantial growth in exports under the terms negotiated.

Senator Stewart: I think the witness also said that. I think what Senator Robichaud was trying to clarify was the statement that, on the one hand, there was an increase in exports in some of the categories, but, on the other hand, the industry had not grown in the last four years.

Mr. Kivenko: The industry has regressed.

The Chairman: Notwithstanding some increase in exports in certain lines.

Mr. Kivenko: Absolutely.

The Chairman: Has the fact that the industry has regressed been partly due to an increase in competing imports?

Mr. Kivenko: I have laid out all the possibilities. It includes, first, that imports have gone up, but that was part of the GATT negotiations. We expected imports would go up. The fact that the Canadian economy has not grown, and so people are not spending more money on clothes, has also affected us. The fact that people have the same income and they are taxed on garments where they were not taxed before, that has also reduced it. The size of this additional tax is significant in the province of Quebec. The province of Quebec constitutes a quarter or more of the apparel market, and what we have seen is an increase in taxes in Quebec on clothing equal to 15 per cent in the past year or two.

Mr. Beatty: Perhaps I can just fill that out a bit. One of the things that has been very noticeable under the Canada-United

[Traduction]

M. Kivenko: L'industrie n'a pas été ignorée, mais nos recommandations n'ont pas été suivies. Cela ne veut pas dire que les négociateurs avaient le choix. Ils étaient là. Ils étaient confrontés à certaines réalités. Les Américains ont dit: «Acceptez l'Accord, prenez l'ALE, avec ses exigences, avec les règles d'origine que nous voulons, ou bien il n'y a pas d'ALE. C'est simple. C'est à prendre ou à laisser.»

Il serait difficile pour moi de dire qu'il aurait fallu que le gouvernement canadien réponde de la façon suivante: «D'accord, nous partons. Il nous faut préserver l'industrie de la confection et satisfaire ses exigences et laisser de côté les besoins de toutes les autres industries du pays parce que les Américains sont devenus si durs à l'égard des industries du vêtement et des textiles.» Je regrette, mais ce n'est pas quelque chose que je pourrais justifier. Je comprends parfaitement bien la situation dans laquelle se trouvaient les négociateurs.

Le sénateur Carney: J'aimerais qu'il soit dit, afin que cela figure au procès-verbal, que l'ALE a bel et bien permis à l'industrie d'augmenter sensiblement ses exportations dans le cadre des conditions négociées.

Le sénateur Stewart: Il me semble que le témoin l'a dit. Ce que le sénateur Robichaud essayait, je pense, d'éclaircir était la déclaration selon laquelle, d'une part, les exportations avaient augmenté dans certaines catégories mais, d'autre part, l'industrie n'avait connu aucune croissance au cours des quatre dernières années.

M. Kivenko: L'industrie a régressé.

Le président: Nonobstant une certaine augmentation des exportations pour certains articles.

M. Kivenko: Absolument.

Le président: Le fait que l'industrie ait régressé est-il en partie attribuable à une augmentation des importations concurrentielles?

M. Kivenko: J'ai esquissé toutes les possibilités. Tout d'abord, les importations ont augmenté, mais cela faisait partie des négociations du GATT. Nous nous y attendions. Le fait que l'économie canadienne n'ait pas connu de croissance et que les gens n'aient pas dépensé plus d'argent sur les vêtements nous a également touchés. Le fait que les gens aient le même revenu et qu'ils aient à payer sur les vêtements une taxe qu'ils ne devaient pas payer avant a également eu une incidence sur nous. Cette taxe supplémentaire change tout le tableau au Québec. La province de Québec compte pour au moins le quart du marché du vêtement, et ce que nous avons vu au cours des deux dernières années environ au Québec est une augmentation des taxes sur les vêtements égale à 15 p. 100.

M. Beatty: J'aurais quelques éléments supplémentaires à ajouter. Ce que nous avons constaté depuis l'avènement de

[Text]

States Free Trade Agreement, and something that we predicted at the outset of the agreement, are the large increases in the presence of branded commodity goods from the United States. What we mean by this are items such as pants, underwear, foundation garments, products that are produced in long runs and are backed up with a strong brand presence in the marketplace, and which benefit from economies of scale and American marketing muscle. If you break down the figures on U.S. exports to Canada, you will find that it is exactly in those sectors that imports to Canada have risen at their greatest rates.

We have included in the back of our brief a couple of tables that show the percentage increases in the American exports to Canada. We have not broken them down product by product, but the fact is that it is in those sorts of commodity goods that we are seeing those imports. What we are really saying under both the FTA and the NAFTA is that we are not being left with sufficient room to really adjust into the new niche lines while the bottom end of the market is being taken away.

The Chairman: I want to ask a question before I am too gracious with other senators. Is Mexico happy with the idea of triple transformation? Where are they getting their fabrics and yarns? Are they all coming from North American sources?

Mr. Kivenko: The Mexican situation is entirely different from the Canadian one. The Mexicans were negotiating with the Americans because they wanted to remove quotas that have restricted Mexican access to the American markets. Under the multi-fibre arrangement, the United States had arranged bilateral agreements with Mexico that restricted Mexican exports to the United States. Mexico, in turn, until recently had a closed market for textiles. All the clothing in Mexico was made by Mexicans out of Mexican fabric. The Mexican manufacturers had a field day.

With the opening of their market and the opportunity they saw in the United States, they said, "This is the perfect deal. What we need is access to the American market." They walked into the United States and said, "Fellows, we want access to export to the United States. We have low cost labour, and plenty of it. You have a huge market. What will it take for us to be allowed to export to the United States? Write it out, and as long as you get rid of the quotas that limit our exports to you, we will sign it." This is exactly what happened.

The Americans dictated an agreement which is good for the Americans. It is acceptable to the Mexicans because the Mexicans are saying, "Well, all we needed is an agreement that is

[Traduction]

l'Accord de libre-échange canado-américain, et c'est une chose que nous avons prévue dès le départ, c'est une augmentation sensible de la présence de certains produits de marques connues américaines. Je songe à des pantalons, à des sous-vêtements, à des articles qui sont produits en série et qui s'appuient sur une marque qui est très présente sur le marché et qui bénéficient d'économies d'échelle et de toute la force de frappe américaine en matière de marketing. Si vous faites une ventilation des chiffres pour les exportations américaines au Canada, vous constaterez que c'est dans ces secteurs que les importations au Canada ont augmenté le plus.

Nous avons inclus à l'arrière de notre mémoire quelques tableaux indiquant les augmentations, exprimées en pourcentages, des importations américaines à destination du Canada. Nous n'avons pas fait de ventilation produit par produit, mais je peux vous dire que c'est dans ces marchés que nous avons relevé ces importations. Ce que nous constatons et avec l'ALE et avec l'ALENA est qu'on ne nous laisse pas suffisamment de place et de marge de manoeuvre pour nous adapter aux nouvelles niches pendant que le fond du marché nous est retiré.

Le président: J'aimerais vous poser une question avant que de me laisser aller à ma générosité envers les autres sénateurs. Le Mexique est-il heureux à l'idée d'une triple transformation? Où les Mexicains obtiennent-ils leurs tissus et leurs textiles? De sources nord-américaines?

M. Kivenko: La situation mexicaine est tout à fait différente de la situation canadienne. Les Mexicains négociaient avec les Américains parce qu'ils voulaient que soient supprimés les quotas qui ont limité l'accès mexicain aux marchés américains. Avec l'Accord multifibres, les États-Unis avaient négocié des ententes bilatérales avec le Mexique limitant les exportations mexicaines aux États-Unis. Le Mexique avait quant à lui jusqu'à tout récemment un marché fermé pour les textiles. Tous les vêtements vendus au Mexique étaient de fabrication mexicaine et faits de textiles mexicains. Les fabricants mexicains avaient le champ libre.

Avec l'ouverture de leur marché et les possibilités qu'ils entrevoyaient aux États-Unis, ils ont dit: «C'est un arrangement parfait. Ce qu'il nous faut, c'est un accès au marché américain.» Ils sont allés voir les Américains et leur ont dit: «Écoutez, les mecs, nous voulons exporter aux États-Unis. Nous avons de la main-d'oeuvre bon marché et très nombreuse. Vous, vous avez un marché énorme. Qu'est-ce qu'il faudrait qu'on fasse pour qu'on nous autorise à exporter aux États-Unis? Mettez cela sur papier et si vous éliminez les quotas qui limitent nos exportations chez vous, nous signerons.» Voilà ce qui s'est passé.

Les Américains ont quant à eux dicté une entente qui était bonne pour eux. Elle est acceptable pour les Américains parce que ces derniers disent: «Tout ce qu'il nous faut c'est une

[Text]

going to effectively keep the oriental production out and give us an advantage. We have the low cost labour. If we have an advantage over the oriental production, we are much better off than we are now. If we no longer have multi-fibre agreements quotas, we are much better off than we are now. If we have to put up with some restrictions, such as using American or Mexican textiles, that is a price we are prepared to pay." The Mexican strategy was excellent.

The Chairman: In other words, they accept the idea of triple transformation.

Mr. Kivenko: They are getting everything else. It is not something they asked for, but they are getting everything else they wanted, everything else they needed. They knew they had to pay a price. This is a price they are prepared to pay.

The Chairman: Senator Stollery.

Senator Stollery: Thank you, Mr. Chairman. This is a very interesting and complicated subject. Of course, when you talk about apparel, it is everything from hosiery to neck wear. There are many different items. I have had a bit of experience with it.

The Mexicans have a tropical climate. They basically are in the business of making cheap polyester-cotton mixes and that type of thing. The Americans also have a semi-tropical climate. I suppose that is what the Mexicans want. They want to get that part of the United States that they will be very competitive in.

Canada, as I have always known it, has been a quality producer of clothing because we have a cold climate. I remember the suit manufacturer we had in a previous hearing. People go to New York City and buy good suits, and a lot of them are made in Montreal. I guess those are the 400,000 suits that somebody is selling in the U.S.

There are an awful lot of jobs involved. Kitchener was a very large shirt centre 50 years ago. Up until 30 years ago, the employment in southwest Ontario in this business was very important. Kitchener and Guelph have been fortunate enough to move into other production. I don't think they are making very many shirts in Kitchener these days. Ontario has been fairly successfully economically, and many new industries are in places like Kitchener and Guelph.

However, look at the implications for the province of Quebec. I see that this is the largest employer in the province of Quebec. I remember we used to buy a lot of hosiery from Montreal. Thirty years ago the hosiery was made on looms in

[Traduction]

entente qui va bloquer l'entrée à la production asiatique et qui va nous donner un avantage. C'est nous qui avons la main-d'oeuvre bon marché. Si nous avons un avantage par rapport à la production asiatique, la situation sera bien meilleure pour nous qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Si nous n'avons plus de quotas multifibres, ce sera bien mieux. S'il nous faut accepter certaines restrictions, comme par exemple la nécessité d'utiliser des textiles américains ou mexicains, alors c'est un prix que nous sommes prêts à payer.» La stratégie mexicaine était excellente.

Le président: En d'autres termes, ils ont accepté l'idée d'une triple transformation.

M. Kivenko: Ils obtiennent tout le reste. Ce n'est pas quelque chose qu'ils ont demandé, mais ils obtiennent tout le reste de ce qu'ils voulaient, de ce qu'il leur fallait. Ils savaient qu'il y aurait un prix à payer, et c'est là un prix qu'ils sont prêts à accepter.

Le président: Sénateur Stollery.

Le sénateur Stollery: Merci, monsieur le président. Il s'agit d'une question très intéressante et complexe. Bien sûr, lorsque vous parlez de vêtements, cela va des bas aux cravates. Cela englobe toute une panoplie d'articles. J'ai une certaine expérience de cela.

Le Mexique a un climat tropical. Les Mexicains font surtout des mélanges polyester-coton bon marché et d'autres choses du genre. Les Américains ont un climat semi-tropical. Je suppose que c'est ce qui intéresse les Mexicains. Ils veulent cette partie des États-Unis où ils pourront être très concurrentiels.

Le Canada tel que je l'ai toujours connu a toujours produit des vêtements de qualité parce que le climat est froid. Je me souviens du fabricant de complets que nous avons entendu lors d'une réunion précédente. Beaucoup de gens se rendent à New York et y achètent de bons costumes, et un grand nombre de ces complets sont faits à Montréal. Ce sont peut-être les 400 000 costumes que quelqu'un vend aux États-Unis et dont il a été question tout à l'heure.

Il y a beaucoup d'emplois dans ce secteur. Kitchener était un important centre de fabrication de chemises il y a 50 ans. Jusqu'à il y a 30 ans, il y avait beaucoup d'emplois dans ce secteur dans le sud-ouest de l'Ontario. Les villes de Kitchener et Guelph ont eu la chance de pouvoir changer de vocation. Je ne pense pas qu'on fabrique beaucoup de chemises à Kitchener ces jours-ci. L'Ontario a bien réussi sur le plan économique, et il y a de nombreuses nouvelles industries qui se sont implantées dans des endroits comme Kitchener et Guelph.

Mais songeons à la situation du Québec. Je constate que votre industrie est le plus important employeur au Québec. Je me souviens qu'on achetait beaucoup de bas à Montréal. Il y a 30 ans, les bas étaient fabriqués sur des métiers à tisser dans

[Text]

small centres all over the province. It was an important industry. Apparently it still is. It is the largest employer in the province. It sounds to me like the implications could be devastating for the employment prospects in the province of Quebec. I see nothing but trouble for the largest employer in the province if what you say is right.

Mr. Kivenko: This is exactly what we are saying. We are saying that we should not have these restrictive rules that will keep us from adjusting to a new reality and take advantage of export opportunities. Effectively, what is happening is that we are opening up our market without getting the equivalent opening in the American market. That cannot happen or should not happen. If it does happen, we are making a mistake and we should not make this mistake.

The Chairman: Honourable senators, we have another set of witnesses and time marches on. If there are senators who have first-rate questions, we want to hear them. However, if they are questions that are designed to footnote evidence that we have already heard, I would prefer that we give a fair hearing to our next set of witnesses.

Senator Carney: I realized when we discussed this that we did not read into the record the increases that you presented to us. The increase in the value of knit non-wool is 33 per cent from 1989 to 1991; the increase in the value of non-knit wool is 139 per cent. In the non-knit wool category the increase is 58 per cent. The category that is down, Mr. Chairman, is knit wool where the change in terms of value is minus 51 per cent.

I simply wanted to read those levels into the record because we referred to them without actually identifying them.

Mr. Kivenko: I would like to make it very clear in order that everyone in the room understands why Canada is exporting wool garments to the United States. It seemed surprising to me until I looked into it carefully. There is only one area where our textile tariffs are significantly lower than the United States: wool. Our tariffs on wool are 8 per cent to 10 per cent. The Americans, if I remember correctly, are in the 30-odd per cent category. We have an advantage, we really do.

I am not asking that this happen because I know it will not, but if I had the opportunity to pay 8 per cent duties or duties that are one third the American level on my cottons—the American level is about 10 per cent or 8 per cent—and if I were paying 3 per cent duty or 2 per cent duty on imported cottons, I assure you that I would be able to compete with the Americans. This is not going to happen. I don't see Canada reducing its duties to below the American level. However, I would like to see us at least start approaching their level so

[Traduction]

des petits centres partout dans la province. C'était une industrie très importante, et il semble que ce soit toujours le cas. Votre industrie est le plus gros employeur dans la province. Il me semble que les conséquences pourraient être catastrophiques pour l'emploi au Québec. Je ne vois rien que des problèmes pour le plus gros employeur de la province si ce que vous dites est vrai.

M. Kivenko: C'est justement cela que nous disons. Nous disons que nous ne devrions pas avoir ces règles restrictives qui nous empêcheront de nous adapter à une nouvelle réalité et de profiter de possibilités d'exportation. En fait, ce qui se passe, c'est que nous ouvrons notre marché sans obtenir en retour une ouverture équivalente du côté du marché américain. Cela ne peut pas ou ne doit pas arriver. Si cela arrive, c'est une erreur, erreur que nous ne devrions pas commettre.

Le président: Honorables sénateurs, nous devons entendre un autre groupe de témoins, et l'heure tourne. S'il y en a parmi vous qui ont des questions très probantes, nous tenons à les entendre. Mais si vos questions ont pour objet de revenir sur des propos que nous avons déjà entendus, je préférerais que nous consacrons ce temps aux témoins suivants.

Le sénateur Carney: Je me suis rendue compte, lorsque nous en avons discuté, que nous n'avons pas lu, pour qu'elles figurent au procès-verbal, les augmentations dont vous nous avez saisis. L'augmentation de la valeur du tricot non laineux entre 1989 et 1991 se chiffre à 33 p. 100; l'augmentation de la valeur du tricot non laineux s'élève à 139 p. 100. Dans la catégorie non-tricot laineux, l'augmentation est de 58 p. 100. Monsieur le président, la catégorie qui enregistre une baisse est celle du tricot laineux, qui a accusé une diminution de valeur de 51 p. 100.

Je tenais à ce que ces chiffres figurent au procès-verbal, car nous en avons fait état sans vraiment les donner.

M. Kivenko: J'aimerais que toutes les personnes qui se trouvent dans cette salle comprennent bien pourquoi le Canada exporte des vêtements de laine aux États-Unis. Cela m'étonnait jusqu'à ce que j'y regarde de plus près. Nos tarifs sur les textiles ne sont sensiblement inférieurs à ceux pratiqués par les Américains que pour la laine. En effet, nos tarifs pour la laine s'établissent entre 8 et 10 p. 100. Si je me souviens bien, les Américains pratiquent des tarifs de l'ordre de 30 p. 100. Nous avons donc là un réel avantage.

Je ne vais pas en faire la demande, car je sais que cela est exclu, mais si je pouvais payer des tarifs de 8 p. 100 ou des tarifs équivalents au tiers des tarifs américains sur mes cotonnades—le niveau américain est de l'ordre de 10 ou de 8 p. 100—et si je payais des droits de 2 ou de 3 p. 100 sur les cotons importés, je peux vous assurer que je pourrais faire concurrence aux Américains. Mais ce n'est pas cela qui va se passer. Je ne pense pas que le Canada fasse passer ses droits en deçà du niveau américain. J'aimerais néanmoins que l'on

[Text]

that companies like mine could compete, and so that all Canadian industries could compete. In a few minutes you are going to hear the other side of the story. The textile industry will tell you their point of view.

Quite frankly, from my own company's point of view, we buy 100 per cent of our fabrics in Canada and would continue to do so if we could. The closing of the Dominion Textile Mill in Beauharnois and Long Sault will necessitate companies like mine importing at least a third of our textiles.

With that prospect in mind, the importance and the significance of getting appropriate levels of duty that allow us to compete becomes far more evident. We need this and we need it now.

The Chairman: Thank you very much.

Senator Bosa: In terms of efficiency, is the needle industry more efficient today than it was five or six years ago?

Mr. Kivenko: It is difficult to judge. One would normally say yes. The basic installation of new equipment that is available world-wide and new engineering which is available world-wide would usually mean that the industry is more efficient than it was before. However, the normal method of evaluating efficiency would be unit production per minute of labour or per hour of labour. As one goes up the scale and into particular niches where one is no longer manufacturing the long runs, the output falls and the labour content of necessity rises. It is a difficult issue to judge.

If we are making very high-priced suits, we put more hand sewing into them. If we are making very high-priced dresses, we put more units of labour into the design and development of the product and less sewing. However, it would be difficult to judge the engineering efficiency.

Senator Bosa: If you took one run of the same garment today and the same number as you did, say, in 1987, what would be the difference?

Mr. Kivenko: I can talk from my corporate point of view. We believe that there is a learning curve. As we continue to make the same product over and over again we move down the learning curve and we believe that today we are producing products at a much more efficient rate in a more efficient way than we did even five years ago.

I will give you an insight from the perspective of my own industry. When I joined my company 30 years ago, we were producing a pair of jeans in 18 minutes. Today, it takes 11 minutes of labour. Our associates who are doing engineering

[Traduction]

commence au moins à se rapprocher de leur niveau afin que des compagnies comme la mienne puissent être concurrentielles, afin que toutes les industries canadiennes soient concurrentielles. Vous allez dans quelques instants entendre l'autre côté. Des porte-parole de l'industrie du textile vont vous exposer leur point de vue.

En ce qui concerne ma société, nous achetons 100 p. 100 des tissus que nous utilisons au Canada et nous continuerions de le faire si nous le pouvions. La fermeture de la Dominion Textile Mill à Beauharnois et à Long Sault obligera des compagnies comme la mienne à importer au moins le tiers de nos textiles.

Cela étant, il est encore plus important de faire en sorte que les droits se situent à des niveaux qui nous permettent d'être concurrentiels. C'est ce qu'il nous faut, et il nous le faut tout de suite.

Le président: Merci beaucoup.

Le sénateur Bosa: L'industrie de la couture est-elle plus efficiente aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a cinq ou six ans?

M. Kivenko: C'est difficile à savoir. L'on répondrait normalement que oui. Les nouvelles machines et les nouvelles techniques qui sont disponibles à l'échelle mondiale sont telles qu'on aurait tendance à dire que l'industrie est plus efficiente qu'elle ne l'était. Cependant, la méthode courante pour évaluer l'efficacité est de mesurer la production unitaire par minute ou par heure de travail. Or, si l'on remonte dans la gamme et si l'on se cantonne dans certaines niches pour lesquelles il n'y a plus fabrication en série, la production chute et le contenu main-d'oeuvre augmente. C'est donc difficile de juger.

Si nous fabriquons des complets très chers, il y aura plus de travail dans leur fabrication. Si nous fabriquons des robes très chères, il y aura plus de travail dans le dessin et dans la conception et moins dans la réalisation proprement dite. Quoi qu'il en soit, il serait difficile de mesurer l'efficacité des techniques.

Le sénateur Bosa: Si vous preniez une série de production d'un vêtement d'aujourd'hui et, disons, de 1987, quelle serait la différence?

M. Kivenko: Je ne peux que vous donner mon opinion en ce qui concerne ma société. Nous pensons qu'il y a une courbe d'apprentissage. Plus on produit la même chose, plus la courbe d'apprentissage fléchit, et nous pensons qu'aujourd'hui nous produisons de façon beaucoup plus efficiente qu'il y a cinq ans.

Je vais vous situer les choses dans la perspective de ma boîte. Lorsque je me suis joint à ma compagnie il y a 30 ans, il fallait 18 minutes pour produire une paire de jeans. Aujourd'hui, il faut 11 minutes de travail. Nos associés qui

[Text]

studies today tell us that we are going to be manufacturing jeans in seven minutes within a few year's time.

The Chairman: Thank you very much.

Our next witnesses are from the Canadian Textiles Institute, represented by Mr. Sanford L. Archibald, Chairman of the Canadian Textiles Institute. He is also Chairman of the Board of Britex Limited, Bridgetown, Nova Scotia, and he was Chairman of the Textiles, Footwear and Leather SAGIT from 1986 to 1988. Mr. Archibald was a member of the International Trade Advisory Committee from 1988 to 1991, and he is currently a member of the Textiles, Fur and Leather SAGIT.

With him is Mr. Eric Barry, President of the Canadian Textiles Institute. He was a member of the Textiles, Footwear and Leather SAGIT from 1986 to 1988. He has been Chairman of the SAGIT since 1988 and in this capacity he is a member of the International Trade Advisory Committee.

With Mr. Archibald and Mr. Barry is Mr. Richard W. Zuckerman of Doubletex.

I am going to ask Mr. Archibald to add anything more by way of introduction and to indicate which of the three will make the main presentation.

Mr. Sanford L. Archibald, Chairman, Canadian Textiles Institute: Mr. Chairman, we certainly appreciate the opportunity to appear before the committee today to discuss the status of the North American free trade agreement discussions.

Perhaps before we get directly into the NAFTA discussion, Mr. Eric Barry could give you some background information that puts the industry itself in perspective and deals with the total trade issues involving the textile industry in Canada.

Mr. Eric Barry, President, Canadian Textiles Institute: Honourable senators, thank you for the opportunity to appear before you. We have submitted to you a background paper which you probably have had some chance to peruse. Very briefly, I would like to summarize it and highlight some points.

There tends to be in the media and elsewhere great misunderstanding with respect to the status of textile manufacturing in Canada and I hope to clarify some of the issues that are frequently misunderstood.

Our organization is the national association of the industry. We have attached a list of our Board of Directors which gives you some indication of the companies involved in it.

We have a formal statistical definition for the industry, which is referred to on page 1 of our submission. We cover

[Traduction]

font des études de génie nous disent que d'ici quelques années la fabrication d'un jean demandera sept minutes.

Le président: Merci beaucoup.

Nous allons maintenant entendre M. Sanford L. Archibald, président de l'Institut canadien des textiles. M. Archibald est également président du conseil d'administration de Britex Limited, de Bridgetown, en Nouvelle-Écosse, et il a été président du Groupe consultatif sectoriel sur le commerce international des textiles, de la chaussure et du cuir de 1986 à 1988. Il a été membre du Groupe consultatif sur le commerce international de 1988 à 1991, et il est aujourd'hui membre du Groupe consultatif sectoriel des textiles, de la fourrure et du cuir.

L'accompagne aujourd'hui M. Eric Barry, président de l'Institut canadien des textiles. M. Barry a été membre du Groupe consultatif sectoriel des textiles, de la chaussure et du cuir de 1986 à 1988. Il est président de ce groupe depuis 1988 et il est en cette qualité membre du Comité consultatif sur le commerce international.

Est venu avec MM. Archibald et Barry, M. Richard W. Zuckerman, de Doubletex.

J'invite M. Archibald à conclure les présentations et à nous dire lequel des trois nous fera l'exposé.

M. Sanford L. Archibald, président, Institut canadien des textiles: Monsieur le président, nous vous sommes très reconnaissants de l'occasion qui nous est ici donnée de comparaître aujourd'hui devant le Comité pour discuter du statut des discussions en vue d'un accord de libre-échange nord-américain.

Avant que d'aborder l'ALENA proprement dit, M. Eric Barry pourra vous donner quelques renseignements généraux pour bien vous situer l'industrie elle-même et les questions commerciales qui touchent l'industrie canadienne des textiles.

M. Eric Barry, président, Institut canadien des textiles: Honorables sénateurs, nous vous sommes reconnaissants de votre invitation à comparaître. Nous vous avons remis un document d'information que vous aurez peut-être eu l'occasion de parcourir. Je voudrais le résumer très brièvement et faire ressortir un certain nombre de points.

On semble très mal connaître, dans la presse et ailleurs, la situation du secteur textile canadien et j'espère pouvoir clarifier un certain nombre d'éléments qui font fréquemment l'objet de malentendus.

Nous sommes l'association professionnelle nationale des fabricants textiles. Nous avons joint une liste des membres de notre conseil d'administration, ce qui vous donne une idée des entreprises que nous regroupons.

Nos produits répondent à une définition statistique officielle, qui est reproduite à la page 1 de notre mémoire. Ils

[Text]

areas known as primary textiles, textile products and motor vehicle fabric accessories and what they contain is given in Annex 2.

Basically our industry includes producers of man-made fibres, producers of yarns and fabrics, producers of consumer and industrial textiles, and firms that dye and finish textile yarns and fabrics. We tend, in these discussions, to be associated heavily with the apparel industry and with that part of the textile industry that serves apparel. I wanted to point out to you that we serve some 150 industries in Canada. Some 35 per cent of the volume of what we make goes to apparel; the rest goes to all sorts of other users. Major customers include the automotive industry, various transportation industries, the construction industry, the road building industry and many others.

Several years ago the industry adopted a philosophy which we have included on page 2. It is that the industry is committed to innovation, change and long-term participation in the evolving global trade and economic environment. Our objective is to continue to improve our international competitiveness. Our goal, which underlines our position with respect to the FTA and also our position with respect to NAFTA, is to compete in the Canada-U.S. free trade area and by implication in the eventual North American free trade area from a Canadian base.

The test by which we determine the impact of policies is the impact those policies will have on the climate for investment in Canada, the climate to keep investment here, the climate to attract future investment.

In Annex 3 we have information on textile shipments. I would point out that shipments of primary textiles and textile products in 1988 were \$6.6 billion. It is a large industry. When motor vehicle fabric accessories are added in, which is slightly more than another \$1 billion, we come out with a \$7.62 billion industry.

The year 1988 was a record one in the industry's history both from the point of view of dollar volume and volume of production. This is not an industry that is fading away or diminishing. Our sales in 1991 dropped under the impact of the recession, and dropped substantially, but recovery is beginning.

In the last 12 or 15 years we have become a capital intensive industry. Our investments in 1990 were \$535 million, which set a new annual record.

Investments during the 1980s exceeded \$3.6 billion, and only about 5 per cent of that investment capital came from

[Traduction]

recouvrent ce que l'on appelle les textiles primaires, les produits textiles et les accessoires en tissu pour automobiles. Vous trouverez à l'annexe 2 la liste des produits individuels compris dans chaque catégorie.

En gros, notre secteur comprend les fabricants de fibres artificielles, les fabricants de fils et de tissus, les fabricants de textiles industriels et vestimentaires, de même que des entreprises qui font la teinture et la finition de fils et de tissus textiles. Dans les négociations on tend à nous assimiler à l'industrie vestimentaire et à cette partie de l'industrie textile qui approvisionne la confection. Or, je tiens à attirer votre attention sur le fait que nous sommes fournisseurs de quelque 150 industries au Canada. Près de 35 p. 100 de notre volume de fabrication est destiné à la confection, le reste va à toutes sortes d'autres utilisateurs. Nos principaux clients sont l'industrie automobile, diverses industries de transport, le bâtiment, les travaux publics et beaucoup d'autres.

Il y a plusieurs années, notre secteur s'est entendu sur une déclaration de principe que nous reproduisons à la page 2. Elle veut que notre secteur recherche l'innovation, le changement et la participation à long terme dans le commerce et l'économie planétaires en constante évolution. Notre objectif est d'améliorer notre compétitivité internationale, et particulièrement dans le cadre de l'Accord de libre-échange canado-américain et, par voie de conséquence, l'éventuelle zone de libre-échange nord-américaine, et ce à partir du territoire canadien. C'est en fonction de ce but que s'articule notre position à l'égard de l'ALE et de l'ALENA.

Le critère à la lumière duquel nous évaluons les politiques est leur impact sur le climat de l'investissement au Canada, le maintien au Canada des installations productives et la perspective d'investissements futurs.

À l'annexe 3, nous indiquons les données sur le chiffre d'affaires par catégorie de produits. En 1988, pour les textiles primaires et les produits textiles, il a atteint 6,6 milliards de dollars. Nous sommes un gros secteur. Si l'on ajoute les tissus automobiles, qui représentent encore 1 milliard de dollars, nous arrivons à un total de 7,62 milliards de dollars.

L'année 1988 a battu tous les records, tant sur le plan du chiffre d'affaires que du volume de production. Nous ne sommes pas un secteur en voie d'extinction. Notre activité a connu un recul substantiel en 1991 sous l'effet de la récession, mais la reprise a commencé.

Au cours des 12 à 15 dernières années, nous sommes devenus une industrie à forte participation de capital. L'investissement, en 1990, s'est chiffré à 535 millions de dollars, soit un nouveau record annuel.

Pendant la décennie 1980, l'investissement a dépassé 3,6 milliards de dollars, dont seulement 5 p. 100 provenaient de

[Text]

government. The rest we raised ourselves by generating it through earnings or by raising it in normal capital markets. You will find more details in Annex 5.

Interestingly, and Annex 6 shows this, our investments for this period per employee were greater than those by the U.S. textile industry. That has made us relatively efficient, much more efficient than many of the textile firms in the United States. We are also profitable, and you will find details of that in Annexes 6, 7 and 8.

Employment is recorded in Annex 9. The most reliable data comes from the annual census of industry reports. You will see in looking at that annex that there has not been much shift in employment up to 1990. We suspect there has been some reduction during the recession, but the more recent figures that are available are based on samples and estimates and do not give a very accurate picture. I suspect that we are probably down from around 60,000 to somewhere in the low 50s, but we will not know for sure until we see the annual figures, and some of that will come back as we recover from the recession.

Annex 10 indicates that we are no longer a labour-intensive industry. In a listing of industries on the basis of their labour intensiveness, we rank in the top half.

In particular, I would like to draw your attention to the various annexes that show trade figures. Annex 11 shows Canadian textile trade with all countries. In 1991, textile exports to all countries exceeded \$1 billion. Our exports have increased by \$224 million since 1989, despite the recession. Our fabric exports in 1991 were \$338 million.

Annex 12 shows our trade with the United States. Textile imports from the U.S. accounted for 56 per cent of textile imports from all countries. Obviously, what happens under the context of the FTA will have a massive impact upon our particular industry.

I would draw your attention to Annex 12, and you will note that Canadian textile exports to the U.S. have grown substantially since 1989, the first year of the free trade agreement. In 1990, they grew by some 30 per cent over the year before. In 1991, in the middle of the recession, they grew by some 15 per cent, and for the first two months of this year they are up by some 37 per cent. In fact since 1989, Canadian textile exports to the U.S. have increased by \$224 million, while U.S. textile exports to Canada have grown by \$186 million. In other words, our exports to the United States under the FTA have increased by more than their exports to us; but, as you

[Traduction]

l'État. Le reste était prélevé sur nos revenus ou emprunté sur le marché ordinaire des capitaux. Vous trouverez d'autres chiffres à ce sujet à l'annexe 5.

Il est intéressant de noter, et l'annexe 6 le montre, que nos investissements par employé ont été supérieurs à ceux de l'industrie textile américaine. Cela nous a donné une productivité sensiblement supérieure à celle de nombreuses entreprises textiles américaines. Nous sommes également un secteur rentable, comme le montrent les chiffres de profits des annexes 6, 7 et 8.

Les chiffres sur les effectifs se trouvent à l'annexe 9. Les données les plus fiables proviennent du recensement annuel des rapports sectoriels. Vous verrez, dans cette annexe, que les effectifs sont restés relativement stables jusqu'en 1990. Nous pensons qu'il a diminué pendant la récession, mais les chiffres les plus récents dont nous disposons sont basés sur des échantillonnages et des estimations et ne donnent pas une idée très précise de la situation. J'ai l'impression que notre effectif a régressé, pour passer de quelque 60 000 employés à un peu plus de 50 000, mais nous n'aurons de certitude que lorsque nous verrons le chiffre annuel et il réaugmentera au fur et à mesure de la reprise.

L'annexe 10 indique que nous ne sommes plus une industrie de main-d'oeuvre. Dans le classement des secteurs industriels par participation de main-d'oeuvre, nous nous situons dans la première moitié.

J'attire en particulier votre attention sur les diverses annexes contenant les données commerciales. L'annexe 11 montre les échanges canadiens de textile avec tous les pays du monde. En 1991, nos exportations vers le reste du monde ont dépassé 1 milliard de dollars. Elles ont augmenté de 224 millions de dollars depuis 1989, et ce en dépit de la récession. Nos exportations de tissu en 1991 se sont chiffrées à 338 millions de dollars.

L'annexe 12 montre nos échanges avec les États-Unis. Les importations textiles en provenance des États-Unis représentaient 56 p. 100 du total des importations. À l'évidence, ce qui se passe dans le contexte de l'ALE aura des répercussions massives sur notre secteur.

J'attire en particulier votre attention sur l'annexe 12, dans laquelle vous pouvez voir que les exportations canadiennes de textile vers les États-Unis ont sensiblement augmenté depuis 1989, première année du libre-échange. En 1990, elles ont encore affiché une hausse de 30 p. 100 par rapport à l'année précédente. En 1991, au milieu de la récession, elles ont gagné 15 p. 100 et, pour les deux premiers mois de l'année, elles sont en hausse de 37 p. 100. De fait, depuis 1989, les exportations canadiennes de textile vers les États-Unis se sont accrues de 224 millions de dollars, alors que les importations en provenance des États-Unis n'ont augmenté que de 186 millions

[Text]

can see from these figures, we still have a substantial negative trade balance in textile trade with the United States.

The bottom of that table, though—and it is worth looking at—shows the dollar value of apparel trade with the United States. You will see that in 1989-90-91, the apparel industry had a positive trade balance, and that in 1991 their trade in value terms grew by one-third; their trade in value terms for the first two months of 1992 is up by some 40 per cent.

Annex 13 shows trade with Mexico. You will see that textile imports from Mexico were some \$31 million in 1991 or just about 1 per cent of total textile imports from all sources. They are tiny. Our exports to Mexico are also similarly small.

If you turn to Annex 14 you will see, interestingly enough, that even though the trade from Mexico is small, in 1991, 55 per cent of it was duty free. The balance of what came in from Mexico came in substantial portions under the General Preferential Tariff, which affords lower than most-favoured nation rates to imports from developing countries.

Let us turn now to the North American Free Trade Agreement. On September 5, 1990, we wrote to the Minister for International Trade and said we believed that Canada should seek an invitation to be a full participant in any negotiations between the United States and Mexico directed toward a free trade agreement between these two countries or given Canadian participation toward a North American FTA. We believed that Canada's interests and the preferences resulting from the Canada-U.S. FTA can be best protected by full participation in such negotiations. Despite all the difficulties of the negotiations that have taken place to date, that is still our position.

In September 1991, we sent a confidential submission to the Minister for International Trade setting out in detail our objectives for the NAFTA negotiations. The issues on which we made recommendations included rules of origin, tariff rate quotas, tariffs, duty drawback, quantitative restraints, U.S. outward processing programs and others that you can see here.

We have been closely involved in the negotiating process ever since. We have formed, in the Sector Advisory Group on International Trade (SAGIT), a NAFTA work group composed of seven members of the SAGIT. Representatives of that group have attended each of the seven negotiating ses-

[Traduction]

de dollars. En d'autres termes, l'Accord de libre-échange a vu nos exportations vers les États-Unis s'accroître davantage que nos importations, mais il n'en reste pas moins que nous affichons une balance commerciale déficitaire avec ce pays dans le domaine des textiles.

En revanche—et il vaut la peine de regarder ces chiffres au bas du tableau—ils montrent la valeur des échanges vestimentaires avec les États-Unis. Vous y verrez qu'en 1989-1990-1991, le secteur vestimentaire a connu une balance commerciale positive et que, en 1991, les exportations ont augmenté de un tiers en valeur; pour les deux premiers mois de 1992, ces exportations sont en hausse de quelque 40 p. 100.

L'annexe 13 montre les échanges avec le Mexique. Les importations de textile en provenance du Mexique ont atteint 31 millions de dollars environ en 1991, soit à peine plus de 1 p. 100 de nos importations textiles totales. C'est un chiffre insignifiant, et il en est de même de nos exportations vers le Mexique.

Si vous regardez maintenant l'annexe 14 vous verrez que, bien que nos importations en provenance du Mexique soient très faibles, en 1991 55 p. 100 de celles-ci étaient exonérées de droits de douane. Une grande partie du restant bénéficiait du tarif préférentiel général, qui octroie des tarifs inférieurs à ceux de la nation la plus favorisée aux importations venant de pays en développement.

Voyons maintenant l'Accord de libre-échange nord-américain. Le 5 septembre 1990, nous avons écrit au ministre du Commerce international pour lui dire que le Canada devrait, à notre sens, chercher à être invité comme participant de plein droit à toute négociation entre les États-Unis et le Mexique visant un accord de libre-échange entre ces deux pays ou, advenant la participation du Canada, en vue de conclure un accord nord-américain. Nous estimons que les intérêts du Canada, et les préférences dont il jouit en vertu de l'Accord de libre-échange canado-américain, pourront être protégés le mieux par notre pleine participation à ces négociations. En dépit de toutes les difficultés qui ont surgi dans ces pourparlers depuis, cela reste notre position.

En septembre 1991, nous avons envoyé une note confidentielle au ministre du Commerce international dans laquelle nous détaillons nos objectifs dans les négociations de l'ALENA. Les points sur lesquels nous avons formulé des recommandations comprenaient les règles d'origine, les quotas tarifaires, les tarifs, les exonérations tarifaires, les restrictions quantitatives, les règles américaines de transformation pour l'exportation et d'autres que vous pouvez voir ici.

Depuis, nous avons participé de près au processus de négociation. Nous avons formé, au sein du Groupe consultatif sectoriel sur le commerce international, un groupe de travail ALENA composé de sept membres. Des représentants de ce groupe ont assisté à chacune des sept réunions de négociation

[Text]

sions as observers and advisors since the pace quickened in January.

While our final position is dependent upon our review of the final agreement, there is a consensus within the industry that remaining outside of NAFTA would be damaging to the industry and would set up strong pressures to place future textile investment in the United States. Remaining outside NAFTA, we believe, would be quite unrealistic in the light of current developments in the world trading system.

Let me conclude by dealing with other major trade challenges because NAFTA is only one piece of the puzzle and cannot be dealt with in isolation. By far the biggest challenge confronting us is adapting to the Canada-U.S. Free Trade Agreement. As I have shown you from the export figures, we have achieved some success in doing that. As tariffs continue to come down, we hope to achieve greater success.

Senator Carney referred earlier to the difficult rules of origin imposed upon the apparel industry under the free trade agreement, and we agree. They were. It is important to recognize that similar strictures and difficult rules of origin were placed upon the textile industry. We were unable to export fabrics to the United States unless using imported yarns. To do that, fabrics had to be made from yarns that are a source in Canada or in the United States. A compensating concession was negotiated in the way of a tariff rate quota, but at a level that only represented a fraction of the existing trade.

It was also agreed that while the apparel quota remained until the end of the free trade transition period, the quota for fabrics and made-up textile articles was due to have its quantitative aspects—the total of 30 million square yard equivalents—examined at the end of 1992. That quota was heavily utilized from the beginning because it represented only a fraction of the trade we were doing with the United States in that particular business.

What has happened under the North American free trade negotiations, as Mr. Kivenko has said, is that the Americans have used the NAFTA negotiations to renegotiate the free trade agreement. They have done this quite successfully from their point of view. The changes in the rules of origin for apparel, going back to a triple transformation, impose difficulties on the apparel industry and they also impose difficulties on the fabric makers, because fabric makers who were able to supply their apparel customers in Canada with fabrics made from imported yarns will not be able to do so once the NAFTA rules of origin come into effect.

In addition, it was possible under the free trade agreement for manufacturers of spun yarns, which is a particular type of

[Traduction]

en tant qu'observateurs et conseillers, depuis que le rythme s'est accéléré en janvier.

Nous ne pourrions formuler une position finale tant que nous n'aurons pas vu le texte de l'accord définitif, mais nous nous accordons à dire, au sein de notre secteur, qu'il serait néfaste pour nous de rester à l'écart de l'ALENA, car on verrait alors l'investissement dans le textile fuir le Canada au profit des États-Unis. Nous pensons qu'il est irréaliste de rester à l'écart de l'ALENA étant donné l'évolution actuelle du système commercial mondial.

Permettez-moi, avant de conclure, d'aborder quelques autres grands défis commerciaux qui nous sont lancés, car l'ALENA ne représente qu'un élément du tout et ne peut être considéré isolément. La plus grande gageure pour nous, aujourd'hui, consiste à nous adapter à l'Accord de libre-échange canado-américain. Ainsi que je l'ai montré au moyen des chiffres d'exportation, nos efforts en ce sens commencent à porter fruit. Au fur et à mesure que les tarifs douaniers diminueront, nous espérons faire mieux encore.

Le sénateur Carney a mentionné tout à l'heure combien les règles d'origine imposées à l'industrie vestimentaire par l'Accord de libre-échange sont contraignantes et nous sommes d'accord. Il faut bien voir que des contraintes similaires et des règles d'origine tout aussi restrictives ont été imposées à l'industrie textile. Nous ne pouvions exporter aux États-Unis de tissus faits à partir de fils importés. Nous ne pouvions utiliser que des fils originaires du Canada ou des États-Unis. Une concession compensatoire a pu être négociée, sous forme d'un quota tarifaire, mais le niveau de ce dernier ne représente qu'une fraction des échanges existants.

Il fut convenu également que si le quota vestimentaire restait en place jusqu'à la fin de la période de transition vers le libre-échange, le quota de tissus et articles textiles finis —soit le total de 30 millions de verges carrées ou l'équivalent—serait revu fin 1992. Ce quota a été lourdement utilisé dès le début parce qu'il ne représentait qu'une fraction de nos échanges avec les États-Unis dans ce secteur.

Comme M. Kivenko l'a dit, les Américains ont profité des négociations de l'ALENA pour renégocier l'Accord de libre-échange canado-américain. Ils y sont largement parvenus. Les changements dans les règles d'origine des vêtements, le retour à la triple transformation, imposent des difficultés à l'industrie vestimentaire, mais aussi aux fabricants de tissus, car ceux qui pouvaient approvisionner leurs clients canadiens avec des tissus faits de fils importés ne pourront plus le faire une fois que les règles d'origine de l'ALENA entreront en vigueur.

En outre, il était possible aux termes de l'Accord de libre-échange pour les fabricants de filés, qui sont un type particu-

[Text]

yarn as opposed to a filament yarn—and I can explain the differences if you want—to import fibres to make spun yarns, acquire qualification or origin by going through the process of spinning, and ship those yarns to the United States at free trade rates of duty. The proposed changes in the NAFTA rules of origin would keep them from doing that and would require that they use North American fibres in order to qualify their products.

We have argued that if the Americans wish to change the rules of the FTA, we require compensation. The compensation we want is expanded and extended tariff rate quotas. In some measure, while I am reluctant to go into specific details, we think we have achieved that objective, although there are a number of sensitive negotiating issues that remain on the table.

Tomorrow, Mr. Archibald and I are flying to Washington to continue the textile negotiations or to continue as observers at the negotiations. Members of our negotiating advisory team are already there, and we would expect that in the course of this week these final issues will be resolved in one way or another.

Another major challenge hanging over our head, of course, is the Uruguay Round and what will happen to textile tariffs. The apparel industry would like to see textile tariffs reduced or moved, and the CITT has made recommendations along those lines. We argue that if that is to be done, it should be done in accordance with certain principles.

We set out those principles in a letter that we wrote on May 14, 1990, to the Minister of Finance. I have attached it as Annex 15. I will not go through the principles in detail, but you will find them on page 2.

The key, from our point of view, is to set up a situation or to maintain a situation that will keep textiles under the FTA, under the MTN, under tariff reductions and under the NAFTA, and that will keep textile investment in this country. For us to remain as efficient as we are now, we will have to invest more in the years ahead than we have invested in the last ten. The main question are these: Will that investment be in Canada? Will it protect Canadian employment and Canadian jobs? Will it create wealth in this country, or will it be placed somewhere else?

There are two quick points I want to make from the tables that I have just handed out. Table 1 indicates the per cent of total value of textile imports that now enter Canada duty free. From all countries—if you look across the first line—you will see that close to 26 per cent of all textiles now enter Canada duty free. In looking at the relationship with the United States, you will see that their situation is somewhat different. Only 6.7 per cent of imports of textiles into the United States enter duty free.

[Traduction]

lier de fil par opposition au fil continu—et je peux vous expliquer les différences si vous voulez—d'importer des fibres pour la fabrication de ce fil, obtenir la qualification d'origine en procédant au filage et expédier ces fils aux États-Unis aux tarifs douaniers prévus par le libre-échange. Les changements qui seraient apportés par les règles d'origine de l'ALENA les empêcheraient de le faire et les obligeraient à employer des fibres nord-américaines pour se plier aux règles d'origine.

Nous avons fait valoir que si les Américains veulent changer les règles du jeu de l'ALE, il nous faut une compensation. Celle que nous voulons, ce sont des contingents tarifaires élargis et plus élevés. Dans une certaine mesure, et sans vouloir entrer dans trop de détails, nous pensons avoir réalisé cet objectif, bien qu'il reste un certain nombre de questions délicates à régler.

Demain, M. Archibald et moi-même nous rendons à Washington pour assister à la suite des négociations en tant qu'observateurs. Les membres de notre équipe de conseillers sont déjà sur place et nous pensons que ces dernières questions en suspens seront tranchées dans un sens ou dans un autre dans le courant de la semaine.

Un autre grand défi qui plane sur nos têtes, bien sûr, c'est l'Uruguay Round et ce qu'il adviendra des tarifs textiles. L'industrie vestimentaire aimerait les voir réduits ou éliminés et le TCCE a formulé des recommandations en ce sens. Nous disons que, si l'on fait cela, il faut respecter un certain nombre de principes.

Nous avons énoncé ces principes dans une lettre que nous avons adressée en date du 14 mai 1990 au ministre des Finances. C'est l'annexe 15 de notre mémoire. Je ne vais pas passer en revue ces principes en détail, vous les trouverez à la page 2 de la lettre.

L'essentiel, à nos yeux, est de parvenir à une situation ou de préserver une situation permettant de conserver les investissements dans le secteur textile canadien malgré l'ALE, les négociations commerciales multilatérales, les réductions tarifaires et l'ALENA. Si nous voulons conserver notre productivité, il nous faudra investir davantage dans les années à venir qu'au cours des dix dernières. Les principales questions sont de savoir si cet investissement se fera au Canada, s'il protégera les emplois canadiens, s'il créera de la richesse dans notre pays, ou bien s'il va se faire à l'étranger.

J'aimerais dire rapidement deux choses des tableaux que je viens de distribuer. Le tableau 1 indique le pourcentage total, en valeur, des importations canadiennes exonérées de douane. Si vous regardez la première ligne, vous verrez que près de 26 p. 100 de tous les produits textiles entrent aujourd'hui au Canada sans droits de douane. Or, aux États-Unis, ce chiffre n'est que de 6.7 p. 100.

[Text]

If you turn to Table 2A, you will see that some 20 per cent of fabrics enter Canada duty free now. Mr. Kivenko referred to silk. Silk is one of them, but there are others. Only 3.3 per cent of fabrics enter the United States duty free.

In Table 3 we have expressed duties collected as a per cent of total value of imports. The average duty collected as a per cent of total value of imports on all textile imports from all countries in 1991 was 11.8, and to the United States, 9.5.

If you look at the Canadian figure, you will see that it dropped substantially from 13.4 in 1989 to 11.8 in 1991. That reflects the fact that over half our imports come from the United States. In about two more years, the duty collected as a per cent of total value of imports of textiles from all countries will be below the U.S. level.

Finally, if you look at Table 4, you will see similar figures with respect to fabrics.

In making tariff decisions with respect to Canadian textile tariffs it is important for those who make them to remember that the Americans protect their industry with quotas under the multi-fibre arrangement. Canada has very few quotas on imports of textiles. Only some 11 per cent of textile imports are covered by quotas. The rest are simply protected by the tariff. In the United States the percentage is much higher.

I have circulated two tables which illustrate what I have been saying for a particular category of man-made fabric quotas. The first page shows the Canadian coverage. In most areas there is a triangle which indicates only partial coverage. If you will turn the page you will see what the American coverage is. It is massive; it covers all sources. Many sources of the fabrics that are protected by quota into the United States are not restricted by quota into Canada.

On that basis perhaps I might pause for a moment. Mr. Zuckerman wanted to make a brief statement from his particular perspective. With your indulgence perhaps he might do that now.

Mr. Richard W. Zuckerman, Doubletex: Today you have heard some very sad stories from the apparel side. Mr. Kivenko talked about NAFTA making it extremely frightening for the apparel industry. When you find out who I am and what I represent you will find why I support 100 per cent what Mr. Kivenko has said. The apparel industry is one of our major customers, as well as the home furnishing industry in Canada. Our company, Doubletex, is a converting mill. That means we take assemblies and subassemblies and we reassemble them to form final packages that will be sold to the cloth-

[Traduction]

Si vous regardez maintenant le tableau 2A, vous verrez que près de 20 p. 100 des tissus importés au Canada le sont hors douane. M. Kivenko a parlé de la soie. La soie en est un, mais il y en a d'autres. Le chiffre correspondant pour les États-Unis n'est que de 3,3 p. 100.

Au tableau 3, nous avons exprimé les droits de douane perçus en pourcentage de la valeur totale des importations. Le chiffre moyen, en 1991, était de 11,8 p. 100, pour les importations de toute provenance, et il était de 9,5 p. 100 pour les États-Unis.

Si vous regardez le chiffre canadien, vous voyez qu'il a décliné substantiellement, passant de 13,4 p. 100 en 1989 à 11,8 p. 100 en 1991. Cela est dû au fait que plus de la moitié de nos importations viennent des États-Unis. Dans deux ans, les droits de douane perçus en pourcentage de la valeur totale des importations de textiles en provenance de tous les pays seront inférieurs au niveau américain.

Enfin, si vous regardez le tableau 4, vous y trouverez les chiffres similaires pour les tissus.

Il importe que ceux qui prennent les décisions tarifaires à l'égard de textiles canadiens sachent bien que les Américains protègent leur industrie au moyen de quotas, en vertu de l'accord multifibre. Le Canada ne contigent que très peu les importations de textile. Seul 11 p. 100 environ des importations sont régies par des quotas. Tout le reste est simplement protégé par le tarif douanier. Aux États-Unis, ce pourcentage est beaucoup plus élevé.

J'ai distribué deux tableaux qui illustrent mon propos en prenant pour exemple une catégorie particulière de quotas sur des tissus de fibre artificielle. La première page montre la couverture canadienne. Dans la plupart des cas, il y a un triangle, dénotant une couverture seulement partielle. Si vous tournez la page, vous voyez la couverture américaine. Elle est massive, elle couvre toutes les provenances. Maintes provenances de tissus qui sont protégés par quota à l'entrée aux États-Unis ne sont soumis à aucun contingentement à l'entrée au Canada.

Là-dessus je vais peut-être faire une pause. M. Zuckerman souhaite faire une brève déclaration intéressant son cas particulier. Avec votre permission, je vais lui céder la parole.

M. Richard W. Zuckerman, Doubletex: Vous avez entendu aujourd'hui des récits affligeants de la bouche des fabricants vestimentaires. M. Kivenko a fait état de la profonde inquiétude de ce secteur face à l'ALENA. Lorsque vous saurez qui je suis et qui je représente, vous comprendrez pourquoi je souscris sans réserve aux paroles de M. Kivenko. L'industrie vestimentaire est l'un de nos principaux clients, à côté de l'industrie de l'ameublement canadienne. Notre société, Doubletex, fait de la transformation. Cela signifie que nous prenons des assemblages et des sous-assemblages, que

[Text]

ing industry and the home furnishing industry. We are the largest quilters in Canada. We quilt fabrics together to supply our Canadian fibre insulation that goes into the quilted package for bed spreads, house coats, ski jackets and that type of product. We then sell those subassemblies to the apparel people who use them for the Canadian or export market.

We have 500 employees in five plants in three provinces. We have operated successfully for 83 years now. I am the third generation and trying not to drop the ball. We have a circumstance that has been foisted upon us since the FTA began whereby we have fallen through the cracks within the bureaucracy and the rules of origin within the FTA. I was a tremendous proponent of the free trade agreement because like most people we wanted a chance to be able to sell our wares into the American market. Nobody realized when they said that they were in favour of a free trade agreement they would get a managed trade agreement. As a result I can give specific instances that make our particular scenario worse than that of the clothing people.

If you will remember, Mr. Kivenko said that there is a TRQ, a tariff rate quota, that allows them to get their product into the United States. It is a tariff rate quota that uses a foreign component. I have no foreign component that I am allowed to use in my subassembly and assembly to get into the United States under the free trade agreement. I was told that I might get access, for the first time, under NAFTA. I have no access through using offshore components in these subassemblies I make. I have no opportunity to use any portion of an offshore product in my product. If I am 75 per cent Canadian, and most of my products are at least 50 per cent Canadian, I have no ability to get into the United States with those products.

I am fortunate in that we have been able to export these same products into the European markets where the tariff barriers have been about 10 or 11 per cent. So we have had an export project for the last five years that has been somewhat successful in Europe because their rules of origin are not the same as the U.S. rules.

We are trying to get TRQs under NAFTA for products using any portion of non-North American subassembly. I can not seem to get any satisfaction despite the Canadian negotiators good efforts in trying to help. It comes to a situation of who has the power and what are we willing to give up in order to get the subassembly manufacturing industry in Canada what they need. We are now in a situation where we rely totally on our Canadian manufacturers to take that quilted lining inside that ski jacket to the United States. If they say they are not going to be able to manufacture in Canada, they will

[Traduction]

nous réassemblons à l'intention de l'industrie de la confection et de l'ameublement. Nous sommes le plus gros fabricant d'étoffes matelassées au Canada. Nous piquons ensemble des tissus, en intercalant nos fibres isolantes canadiennes pour obtenir des étoffes matelassées utilisées dans les dessus de lit, les robes de chambre, les anoraks de ski et ce genre de produits. Nous vendons ces étoffes assemblées aux fabricants de vêtements, qui s'en servent pour le marché canadien ou l'exportation.

Nous avons 500 employés, répartis entre cinq usines dans trois provinces. Notre entreprise existe depuis 83 ans. Je suis la troisième génération et m'efforce de maintenir le flambeau. Or, depuis l'Accord de libre-échange, nous sommes victimes des règles d'origine qu'il a érigées, doublées par l'intransigeance des technocrates. J'étais partisan fervent de l'Accord de libre-échange car, comme beaucoup, je souhaitais pouvoir accéder au marché américain. Nul, parmi tous ceux qui se disaient favorables au libre-échange, ne pensait que le résultat serait un commerce non pas libre, mais dirigé. Je peux vous citer un certain nombre de cas qui font que nous sommes dans une situation encore pire que les fabricants de vêtements.

Vous vous souviendrez que M. Kivenko a parlé des quotas tarifaires qui régissent l'entrée de leurs produits aux États-Unis. Ces quotas autorisent un certain contenu étranger. Or, dans mon cas, je n'ai droit à aucun contenu étranger dans mes sous-assemblages et assemblages pour l'exportation aux États-Unis. On m'a dit que je pourrais obtenir cet accès, pour la première fois, dans le cadre de l'ALENA. Pour ma part, je n'ai droit à aucune composante étrangère dans mon produit. Même s'il est canadien à 75 p. 100, et la plupart de mes produits ont une composante canadienne d'au moins 50 p. 100, je suis interdit d'exportation vers les États-Unis.

J'ai la chance de pouvoir exporter ces produits sur le marché européen, où les barrières douanières sont d'environ 10 ou 11 p. 100. Nous avons donc réussi à nous ouvrir quelques débouchés en Europe, parce que les règles d'origine y sont différentes de celles des États-Unis.

Nous tentons d'obtenir des quotas tarifaires dans le cadre de l'ALENA pour des produits comportant un certain contenu non nord-américain. En dépit de tous les efforts des négociateurs canadiens, les Américains n'ont pas cédé d'un pouce. C'est littéralement la loi du plus fort et il s'agit de voir ce que nous sommes prêts à céder par ailleurs pour que le secteur canadien du sous-assemblage puisse obtenir l'accès dont il a besoin. Nous sommes aujourd'hui totalement à la merci des fabricants de vêtements canadiens, car ce sont eux qui exportent la doublure isolante, à l'intérieur des anoraks de ski, vers

[Text]

take their sewing machines, which are easily transportable, out of this country to Mexico in order to gain access to the United States, and I will be isolated from my traditional customer base. I have gained no new customer base in the U.S. whatsoever and I am in tremendous trouble, as are my employees and those of larger companies and many other smaller family-owned entrepreneurial types of small organizations.

Mr. Archibald: Mr. Chairman, that concludes our presentation. At this point we would like to turn it back to you to respond to any questions.

Senator Stollery: Thank you very much for an interesting presentation. Your industry is massive in terms of jobs, and it seems to me to break down essentially into people who make things and people who weave cloth. You are the ones who essentially weave cloth. As I understand the cloth business, Dominion Textiles being the most notable company in Canada, it is extremely capital intensive. In one five- or ten-year period you buy the cloth from Japan and in another period you buy elsewhere depending on who have upgraded their machinery and made a tremendously efficient mill to weave the stuff. I have always thought it was like the steel business. We had Algoma steel before us who talked about their tremendous investment program to make steel pipe better and cheaper than anybody in the world. They seem to have gotten into a bit of trouble. Is this true? Is it a cyclical business? I have always thought it was but perhaps I am wrong. In other words, there are times when the investment has been great, the mills have the most modern machinery and productivity is very high. Then there are times when there is a dip and productivity is not so high. Is that right?

Mr. Archibald: In response the textile industry encompasses a huge number of firms all of which are in different segments and aspects of the business. For instance in my business we manufacture elastic fabric that stretches all the way from one quarter of an inch to 170 inches with three or four specialized types of machinery that get updated on different cycles as technology advances. Mr. Zuckerman is in a different aspect of the business where he is converting, dying and finishing in that technology.

Senator Stollery: Which is more complicated.

Mr. Archibald: Which is different. It is not like the steel business where you go through a blast furnace and a caster and out comes a rail or whatever.

Senator Stollery: You have big looms and the looms have to be bought and the material has to be weaved.

[Traduction]

les États-Unis. Si on leur dit qu'ils ne peuvent plus fabriquer ces vêtements au Canada pour exportation, ils vont prendre leurs machines à coudre, qui sont aisément transportables, et les installeront au Mexique pour obtenir l'accès au marché américain et je serais, moi, coupé de ma clientèle traditionnelle. Je n'ai trouvé aucun nouveau débouché aux États-Unis et je suis acculé, de même que mes employés et ceux des autres fabricants et des nombreuses petites entreprises de type familial.

M. Archibald: Monsieur le président, cela conclut notre exposé. Nous sommes à votre disposition pour répondre à vos questions.

Le sénateur Stollery: Je vous remercie de cette intéressante présentation. Le textile est un gros employeur et il me semble que le secteur se divise, essentiellement, entre ceux qui fabriquent les vêtements et ceux qui fabriquent les tissus. D'après ce que je sais du tissage—et Dominion Textiles est l'une des plus grandes entreprises de tissage du pays—c'est une industrie qui exige de très lourds investissements. Pendant cinq ans ou dix ans, les acheteurs se fournissent de préférence au Japon, puis cinq ans ou dix ans après ils s'adressent à ceux qui ont modernisé leurs machines et possèdent l'usine de tissage la plus performante. J'ai toujours considéré que c'était un peu comme dans la sidérurgie. Nous avons reçu les représentants d'Algoma Steel, qui nous ont parlé de leur énorme programme d'investissement qui devrait leur permettre de fabriquer des tuyaux d'acier meilleurs et moins chers que n'importe qui au monde. Algoma semble en proie actuellement à quelques difficultés. Ai-je raison? L'activité dans votre secteur est-elle cyclique? Je l'ai toujours cru, mais je me trompe peut-être. En d'autres termes, il y a des périodes où l'on investit beaucoup, les usines sont équipées des machines les plus modernes et ont une productivité très élevée. Puis, il y a d'autres époques où il y a un recul de l'investissement et la productivité n'est plus si bonne. Ai-je raison?

M. Archibald: L'industrie textile englobe un très grand nombre d'entreprises qui toutes se spécialisent dans des produits différents. Par exemple, dans mon cas, nous fabriquons des tissus élastiques dont la marge d'élasticité peut aller de un quart de pouce à 170 pouces, sur trois ou quatre types de machines spécialisées que nous modernisons selon des cycles différents, au fur et à mesure des progrès technologiques. M. Zuckerman, lui, occupe un créneau différent, puisqu'il fait de la transformation, de la teinture et de la finition.

Le sénateur Stollery: Ce qui est plus complexe.

M. Archibald: Ce qui est différent. Ce n'est pas comme la sidérurgie où vous avez un haut fourneau et des moules dont sortent des rails ou quelque chose du genre.

Le sénateur Stollery: Vous utilisez de gros métiers, qu'il faut acheter et sur lesquels vous tissez le fil.

[Text]

Mr. Archibald: There are different companies at different stages as the resources become available, as the next technological step they can justify comes along. It is a continuous process and not a cyclical process. The cyclical process in the textile industry is really in the customer base.

Senator Stollery: So I am incorrect in remembering over the past 40 years, say, times when the cloth was all bought from one country and then 10 years later was bought from Dominion Textiles, for example. I am not talking about things involving more complex and tricky manoeuvres that have to be done and cannot be done on such a mass scale. I am talking about the general weaving industry, perhaps.

Mr. Barry: The general weaving industry is only part of it. In our Annex II you will see all the subindustries that make up the primary textiles and the textiles products industry. Fabrics can be woven, knit, formed by other processes. A substantial part of the fabric business is what we call tire cord fabric, which is not the type of fabric you are familiar with. The industry has been revolutionized in the last ten or twelve years, so what you recall is not what is happening today.

Senator Stollery: You said that your investments had reached some \$500 in the recent past. The thing is really souped up to compete. What happens if eight or ten years from now when there is a dip and somebody else is able to come into the picture? Perhaps that is not right; you are not on a high now.

Mr. Barry: It is difficult to give a simple answer to that question.

Mr. Zuckerman: In our industry essentially we end up selling a service. Machines can get in the way. We are talking about getting these people their product on time and they are trying to get their product to a market on time. They are trying to differentiate our product as a service. As Mr. Kivenko said, he is being forced into a high-end product that will need special fabrics that the U.S. might not want to give them. Therefore they are forced to use TRQs. We are all trying to make sure that we have leakages that make us different in our services or the type of components we use in our assemblies and subassemblies.

Mr. Barry: May I add an example that I heard of today. Several of us were at a textile technical session at Queen's University where we put on a presentation. One of the speakers from the industry had just come from Poland where he had visited a company that made comparable products to his. The Canadian company employs 500 people. The Polish company is about the same size and employs 500 people. The Polish company's output is 7 million meters per year whereas the Canadian company's output is 35 million meters per year. The

[Traduction]

M. Archibald: Il y a des entreprises différentes, qui se situent à des stades différents, selon leurs ressources du moment et selon les technologies nouvelles qui peuvent s'avérer rentables. C'est un processus d'adaptation continue, et non cyclique. Ce qui est cyclique, dans le textile, ce sont les débouchés.

Le sénateur Stollery: Je suis donc dans l'erreur, lorsque je crois me souvenir qu'au cours des 40 dernières années, mettons, à certaines périodes tout le tissu était fabriqué dans un pays, puis dix ans plus tard tout le monde se fournissait chez Dominion Textiles, par exemple. Je ne parle pas des produits exigeant des procédés de fabrication plus complexes qui ne peuvent être produits massivement, mais du tissage simple.

M. Barry: Le tissage n'est qu'une composante parmi d'autres de l'industrie. Dans notre annexe II, vous verrez toutes les branches qui composent l'industrie des textiles primaires et des produits textiles. Un tissu peut être tissé, tricoté, formé par d'autres procédés. Une bonne partie des étoffes sont ce que nous appelons du velours, qui n'est pas tissé selon les procédés que vous connaissez. Le secteur a connu une profonde mutation au cours des dix ou 12 dernières années, et votre souvenir ne correspond plus à la réalité d'aujourd'hui.

Le sénateur Stollery: Vous dites avoir massivement investi ces dernières années pour rester compétitifs. Que se passera-t-il si, dans huit ou dix ans, votre investissement ralentit et qu'un nouveau concurrent se met sur les rangs? Mais je me trompe peut-être, vous n'êtes peut-être pas au sommet de la courbe en ce moment.

M. Barry: Il est difficile de donner une réponse simple.

M. Zuckerman: Dans notre industrie nous vendons essentiellement un service. Les machines peuvent être un obstacle. Il s'agit pour nous de livrer notre produit en temps voulu et nos clients essaient eux aussi de livrer leur produit en temps voulu. Ils essaient de différencier notre produit, pour l'assimiler à un service. Comme M. Kivenko l'a dit, il est contraint de fabriquer des produits hauts de gamme, qui exigeront des tissus spéciaux que les États-Unis ne voudront peut-être pas lui vendre. Il sera donc contraint d'utiliser les quotas contingents. Nous essayons tous de nous différencier de tous les autres de par nos services ou le type de composantes que nous utilisons dans nos assemblages et sous-assemblages.

M. Barry: J'aimerais vous citer un cas, à titre d'exemple, dont on m'a parlé aujourd'hui. Plusieurs d'entre nous avons assisté à un séminaire technique sur les textiles à l'Université Queen's où nous avons prononcé une communication. L'un des conférenciers rentrait juste de Pologne où il avait visité une usine qui fabrique un produit comparable au sien. La compagnie canadienne emploie 500 personnes. La compagnie polonaise est de même taille environ, et emploie aussi 500 personnes. La production de l'usine polonaise est de 7 mil-

[Text]

Polish company is where the Canadian company would have been 40 years ago. It has not changed. That is the sort of dramatic productivity increase that has occurred in the textile industry in Canada, purchased with a lot of money.

Senator Stollery: Which I think is my point.

Senator Carney: I would like to thank both sets of witnesses. We do not know what is in NAFTA and it has been very illuminating to have your perceptions of what might be. Of course, we do not know what the outcome will be. I have three short questions. Both the apparel manufacturing people and yourselves have shown that your exports to the U.S. have grown since the free trade agreement. You both show concerns with the NAFTA negotiations. Do you have major points of disagreement with the apparel manufacturers? For instance do you support or reject their idea of a trilateral negotiation? We know where you agree. Are there major points of disagreement?

Mr. Barry: We are all using jargon. They said they favoured a triangular approach, which is the jargon that we use to refer to not having a NAFTA but keeping the FTA, then setting up, if we wish, a separate FTA with Mexico. We prefer a trilateral approach, which is the NAFTA.

Let me elaborate upon that. There are significant disadvantages to us. There are significant constraints being placed upon us. The final judgment, of course, will be made once we see the whole package, which we have not yet seen. In making that judgment it is important to take the long view, and our considered opinion is, as I said in the brief, that in taking the long view it would be to our best advantage to be on the playing field even though it is an American playing field and we are probably going to have to play by their rules.

Senator Carney: My second question deals with tariff reductions. Do you support the view of the apparel manufacturers that tariffs should be reduced on imports?

Mr. Barry: No.

Senator Carney: Is that a protectionist approach?

Mr. Barry: I do not think so. It is difficult to give a simple answer to that question other than no, but we don't support that view categorically. If tariffs are to be reduced, those reductions have to take place in accordance with the principles I have set out in the letter to the Minister of Finance, which I have appended to this brief. You really have to judge each item individually. The tariff does not differentiate between

[Traduction]

lions de mètres par an, alors que la compagnie canadienne produit 35 millions de mètres par an. L'entreprise polonaise en est là où l'entreprise canadienne se situait il y a 40 ans. Là-bas, rien n'a changé. Cela vous donne une idée des gains spectaculaires de productivité qui sont intervenus dans l'industrie textile canadienne, gains obtenus grâce à une injection massive de capitaux.

Le sénateur Stollery: C'est exactement ce que je dis.

Le sénateur Carney: Je voudrais remercier les deux groupes de témoins. Nous ne savons pas ce qui figure dans l'accord ALENA et il a été très intéressant d'entendre les perceptions que vous en avez. Bien sûr, nul ne sait aujourd'hui ce qui en sortira. J'ai trois brèves questions. Les fabricants de vêtements et vous-mêmes avez établi tous deux que les exportations vers les États-Unis ont augmenté depuis l'Accord de libre-échange. Vous vous inquiétez aujourd'hui tous deux des négociations sur l'ALENA. Avez-vous des points de désaccord avec les fabricants de vêtements? Par exemple, êtes-vous d'accord ou opposés à leur idée de négociations trilatérales? Nous connaissons les points sur lesquels vous êtes d'accord. Y a-t-il d'importants points de désaccord entre vous?

M. Barry: Nous parlons tous en jargon. Ils disent être favorables à une approche triangulaire, ce qui est le terme par lequel nous désignons le refus de l'ALENA mais le maintien de l'ALE avec, en parallèle, un accord de libre-échange séparé avec le Mexique. Nous préférons, pour notre part, l'approche trilatérale, c'est-à-dire l'ALENA.

Permettez-moi de m'expliquer. Il y a pour nous des inconvénients majeurs, de grosses contraintes. Nous ne pourrions formuler notre jugement final, bien entendu, qu'une fois que nous verrons l'ensemble du texte, que nous ignorons encore. Notre jugement devra être fondé sur une perspective à long terme et nous estimons, comme je l'ai dit dans le mémoire, qu'à long terme il est dans notre intérêt d'être présents sur le terrain de jeu, même si c'est un terrain de jeu américain et que nous allons sans doute devoir jouer selon les règles américaines.

Le sénateur Carney: Ma deuxième question porte sur les réductions tarifaires. Pensez-vous, comme les fabricants de vêtements, qu'il faudrait réduire les tarifs douaniers sur les importations?

M. Barry: Non.

Le sénateur Carney: Est-ce une approche protectionniste?

M. Barry: Je ne pense pas. Il est difficile de donner à cette question une réponse simple autre que négative, mais notre position est plus nuancée. Si l'on réduit les tarifs douaniers, ces réductions devront respecter certains principes que j'ai énoncés dans la lettre au ministre des Finances annexée à notre mémoire. Il faut vraiment juger cas par cas. Le tarif douanier ne distingue pas entre les tissus vestimentaires et les

[Text]

fabrics for clothing and fabrics for other end uses. So it is important, in attempting to find simple solutions, that you do not oversimplify and do damage to other segments of the industry that are not involved in this particular dispute.

Senator Carney: The apparel manufacturers have made it clear that one of their problems stems from the fact that they are heavily reliant on imported textiles, imported fabric and imported yarn. Why can your industry not meet their demands domestically?

Mr. Barry: I don't think any textile industry in the world can meet the demands of any apparel industry in the world. No one can make all of everything. There is no doubt that in Canada the apparel industry has a greater import dependency than the apparel industry in the United States, but the textile industry in Canada also has a greater import dependency. We rely to a much greater extent on imported products and it is for that particular reason that the rules of origin are particularly onerous on us—as onerous on us as they are on the apparel industry—and will create problems as we adjust to these new realities.

We made clear the last time we appeared before this committee that the FTA rules of origin didn't come out of nowhere. They were patterned largely upon the European free trade area rules of origin for textiles that were negotiated in the early 1960s. There was a prototype. What happened, whether or not you agree with it, and frankly we do not agree with it, should not have been a surprise.

The Chairman: Do I understand that you are saying that even though your production is at an earlier stage in the overall production of the final product, you do have some difficulty with the triple transformation rule of origin?

Mr. Barry: Absolutely. We have a great deal of difficulty with the triple transformation rule of origin.

The Chairman: Would you put it in layperson's terms?

Mr. Barry: I did. I will put it again. We were able, under the FTA rules of origin, to import yarns, to make fabrics in Canada, to sell those fabrics to Canadian apparel makers, and to have those garments qualify for export to the U.S. at free trade rates of duty. Under triple transformation that business is gone. We will not be able to do that anymore.

The Chairman: If you need to import with the NAFTA market in mind, you would then look, if possible, to the United States as your source?

Mr. Barry: We would have to source in the United States or in Canada or Mexico for yarn. But we face the same difficulty with yarns, for example, and some types of fibres that the apparel industry faces with respect to some types of

[Traduction]

tissus destinés à d'autres usages. Il importe donc, lorsqu'on est en quête de solutions simples, de ne pas schématiser excessivement et de porter préjudice à d'autres branches du secteur qui ne sont pas impliquées dans ce conflit particulier.

Le sénateur Carney: Les fabricants de vêtements nous ont bien dit que l'un de leurs problèmes tient au fait qu'ils dépendent lourdement des textiles importés, des tissus et du fil importés. Pourquoi vous-mêmes ne pouvez-vous répondre à leurs besoins?

M. Barry: Je ne pense pas qu'aucune industrie textile du monde puisse répondre aux besoins de l'ensemble du secteur vestimentaire de n'importe quel pays au monde. Nul ne peut tout fabriquer. Il ne fait pas de doute qu'au Canada la confection dépend davantage des importations qu'aux États-Unis, mais l'industrie textile canadienne dépend elle aussi davantage des importations. Nous sommes beaucoup plus sous la dépendance des produits importés et c'est pour cette raison que les règles d'origine nous frappent aussi durement—aussi durement que les fabricants de vêtements—et nous créeront des problèmes lorsque nous devrons nous adapter à ces réalités nouvelles.

Nous avons bien montré lors de notre dernière comparution devant ce comité que les règles d'origine de l'ALE ne sont pas surgies de nulle part. Elles sont largement inspirées des règles d'origine européennes qui furent négociées au début des années 1960. C'était là le prototype. Ce qui est arrivé, que l'on soit d'accord ou non et, franchement, nous ne sommes pas d'accord, n'aurait dû surprendre personne.

Le président: Est-ce que vous dites bien que, alors que vous vous situez plus en amont dans la réalisation du produit fini, vous avez vous aussi des difficultés avec la règle d'origine exigeant la triple transformation?

M. Barry: Absolument. Nous avons de grosses difficultés avec la règle d'origine exigeant la triple transformation.

Le président: Pourriez-vous vous exprimer en termes compréhensibles au profane?

M. Barry: Je l'ai fait. Je vais recommencer. Il nous était possible, selon les règles d'origine de l'ALE, d'importer des fils, de fabriquer des tissus au Canada, de vendre ces tissus aux fabricants de vêtements canadiens qui pouvaient, à leur tour, les exporter aux États-Unis aux tarifs douaniers du libre-échange. Avec la règle de triple transformation, tout cela est perdu. Nous ne pourrions plus le faire.

Le président: Si vous devez importer pour approvisionner le marché de l'ALENA, vous devriez donc, dans la mesure du possible, vous approvisionner aux États-Unis?

M. Barry: Nous devrions acheter notre fil aux États-Unis, au Canada ou au Mexique. Mais nous reconstruisons les mêmes difficultés avec les fils, par exemple, et certains types de fibres, que les fabricants de vêtements rencontrent avec cer-

[Text]

fabrics. It is not a problem unique to them. The textile industry represents four levels of production; fibres, yarns, fabrics, and final products, and off the end of final products is garments. The stresses and strains that exist between garments and textiles exist at each of those levels in the textile chain. Everyone wants his inputs duty free. Everyone wants to maintain tariffs on his outputs.

The Chairman: Am I correct in thinking that access to relatively cheap labour is less important to your type of industry than it is to the apparel industry?

Mr. Barry: We don't employ cheap labour. People who work in the textile industry make wages that are comparable to wages for all manufacturing. We are less labour intensive than we were 10 or 15 years ago. Labour is an important cost component but, yes, the answer is that it is less important to us than it is to apparel.

The Chairman: I am not sure that I understood Mr. Zuckerman's point. You said, Mr. Zuckerman, that you fell between the cracks on the FTA? I am not sure that I understood you.

Mr. Zuckerman: Very simply, there is no product that I make right now, the way I make it right now, that is allowed to go legally into the United States under the terms of the FTA and under the proposed terms of the new NAFTA. So even though I have more than 50 per cent Canadian content in most of my products, none of those products, despite the Canadian content rules, which are the same as the auto industry under the current FTA, get to go in under the same rules of origin as the auto industry, which I think is highly outrageous.

The Chairman: There is nothing that you can do to increase the percentage of Canada-U.S. material in your product?

Mr. Zuckerman: No matter how much I increase my percentage of Canadian material, or North American material, the rules of origin are so restrictive and catch-22-like that they still forbid me from shipping those products into the United States. With 75 per cent Canadian content I still cannot ship them into the United States.

Senator Kinsella: What percentage of the American, either conversion industry or the apparel industry, uses non-U.S. fibres in the manufacturing of the textiles that are used in those industries?

Mr. Barry: Could you say that again?

Senator Kinsella: In the United States what percentage of their textiles are using, at the fibre level, non-U.S.-made fibres to produce the textiles that are used by the apparel industry?

[Traduction]

tains types de tissus. Ils ne sont pas seuls à connaître ce genre de problème. L'industrie textile représente quatre niveaux de production: les fibres, les fils, les tissus et les produits finis, l'un des produits finis étant les vêtements. Les tensions qui peuvent exister entre l'industrie vestimentaire et l'industrie textile se retrouvent à chacun de ces niveaux de la chaîne. Tout le monde veut que ses intrants soient exonérés de droits de douane. Tout le monde veut les préserver sur son produit.

Le président: Est-il exact que l'accès à une main-d'oeuvre à bas prix est moins impératif dans votre cas que dans celui des fabricants de vêtements?

M. Barry: Nous n'employons pas de main-d'oeuvre à bas prix. Les travailleurs de l'industrie textile touchent des salaires comparables aux salaires industriels moyens. Nous employons moins de main-d'oeuvre aujourd'hui qu'il y a dix ou 15 ans. La main-d'oeuvre est certes un poste de coût important mais, c'est vrai, elle est un facteur moins important pour nous que pour la confection.

Le président: Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris l'intervention de M. Zuckerman. Vous avez dit, monsieur Zuckerman, que vous êtes tombé entre les mailles de l'ALE? Je ne suis pas sûr de vous avoir bien suivi.

M. Zuckerman: Pour dire les choses de façon très simple, aucun des produits que je fabrique aujourd'hui, avec les procédés que j'emploie aujourd'hui, ne peut être exporté légalement aux États-Unis aux tarifs de l'ALE et aux tarifs futurs de l'ALÉNA. Ainsi donc, bien que la plupart de mes produits aient un contenu canadien supérieur à 50 p. 100, aucun de ces produits, en dépit des règles sur le contenu canadien, qui sont les mêmes aux termes de l'ALE que celles de l'industrie automobile, n'ont accès au marché américain selon les mêmes règles d'origine que l'industrie automobile, ce qui est parfaitement aberrant.

Le président: Il n'y a rien que vous puissiez faire pour accroître le pourcentage de matériaux canadiens et américains dans votre produit?

M. Zuckerman: Quel que soit le pourcentage de matériaux canadiens ou nord-américains que j'emploie dans mon produit, les règles d'origine sont tellement restrictives et tellement aberrantes qu'elles m'interdisent néanmoins d'exporter ces produits aux États-Unis. Même avec 75 p. 100 de contenu canadien, je ne peux exporter aux États-Unis.

Le sénateur Kinsella: Quel pourcentage du secteur vestimentaire ou du secteur de la transformation américain utilise-t-il des fibres non américaines pour la fabrication des textiles utilisés dans ces industries?

M. Barry: Pourriez-vous répéter?

Le sénateur Kinsella: Aux États-Unis, quel pourcentage des textiles utilisés par l'industrie vestimentaire emploient-ils des fibres non américaines?

[Text]

Mr. Barry: The percentage of their usage of imported raw materials all through their production processes, for making yarns through making fabrics to making end products like garments, is much less than is the case for Canada. I can provide you with specific figures, but not from memory. If you are interested, the data exists.

Senator Kinsella: In terms of their ability, under a North American free trade arrangement, to apply to themselves the same rules of origin, why would they therefore be that much better off than ourselves?

Mr. Barry: I can only speculate on their motives. They are not as reliant on imported inputs at all production levels as we are. And also the Canadian market is one-twelfth or one-fourteenth the size of the U.S. market. So I think their interests are more concerned with keeping stuff out than with getting access for themselves into what they perceive to be a tiny market.

Senator Kinsella: Therefore the percentage of their use of non-North American raw material might be good information.

Mr. Zuckerman: My information is that somewhere between 70 and 80 per cent of the fabric used in the United States for apparel is manufactured in the United States. Where the yarn and inputs actually come from is not known, but 70 or 80 per cent of the fabric itself is woven in the United States.

Senator Kinsella: You raised the issue of fibres. Would they be low on importing offshore fibres or non-North American fibres?

Mr. Barry: The figures are very comparable for fibres and for yarns. The fibres that are used to make yarns that are made in the United States come mainly from the U.S. I would doubt that they import much more than 10 or 12 per cent of their fibre components. It is somewhere in that order of magnitude. They do import reasonable quantities from Canada, which is big business for us from the point of view of our exports, but small business for them from the point of view of their imports.

The same is true at the fabric level for imported yarns. The proportion that they import from abroad to make things is pretty small. We have specific figures on that and we use those figures in arguing with the Americans for tariff rate quota numbers. We can make a very convincing and logical case for a certain set of numbers. The fact is that they don't have to listen to logic or reason. It is their playing field and it is their rules.

The Chairman: We are all most appreciative of the interesting account that we have had this afternoon. I want to thank both sets of witnesses on behalf of the committee.

[Traduction]

M. Barry: Le pourcentage des importations totales de matières premières, à tous les stades de production, depuis la fabrication du fil jusqu'à celle du tissu et des produits finis tels que les vêtements, est très inférieur à ce qu'il est au Canada. Je pourrais vous donner des chiffres précis, mais pas de mémoire. Si cela vous intéresse, les données existent.

Le sénateur Kinsella: Pourquoi est-ce que les mêmes règles d'origine, dans le cadre d'un traité de libre-échange nordaméricain, seraient-elles tellement plus favorables aux Américains qu'à vous-mêmes?

M. Barry: Je ne peux qu'essayer de deviner leurs motifs. Ils dépendent moins des importations à tous les niveaux de production que nous. Par ailleurs, le marché canadien ne représente qu'un douzième ou un quatorzième de la taille du marché américain. Leur intérêt est donc davantage de s'entourer de barrières que d'obtenir l'accès à ce qu'ils considèrent comme un marché relativement mineur.

Le sénateur Kinsella: Il serait donc bon de connaître le pourcentage de matières premières autres que nord-américaines qu'ils emploient.

M. Zuckerman: Je crois savoir que près de 70 à 80 p. 100 des tissus utilisés dans la confection américaine sont d'origine américaine. On ne sait pas trop d'où viennent les fils et autres intrants, mais de 70 à 80 p. 100 des tissus eux-mêmes sont tissés aux États-Unis.

Le sénateur Kinsella: Vous avez soulevé la question des fibres. Les Américains importeraient-ils peu de fibres d'origine autre que nord-américaine?

M. Barry: Les chiffres sont très comparables pour les fibres et pour les fils. Les fibres utilisées pour la fabrication de fil proviennent principalement des États-Unis. Je ne pense pas qu'ils importent plus de 10 à 12 p. 100 de leurs fibres. C'est à peu près l'ordre de grandeur. Ils en importent des quantités raisonnables du Canada, ce qui représente pour nous un volume d'exportation considérable, mais pas grand-chose pour eux.

La même chose est vraie des fils importés, au niveau de la fabrication des tissus. La proportion importée de l'étranger est relativement faible. Nous avons des chiffres précis là-dessus et nous les employons pour arguer auprès des Américains en faveur de quotas tarifaires. Nous pouvons faire valoir une argumentation très convaincante et logique en faveur de certains chiffres de quotas. Le problème est que les Américains n'écoutent ni la logique ni la raison. Ils jouent sur leur terrain et selon leurs propres règles.

Le président: Nous apprécions d'autant plus les exposés intéressants que nous avons entendus cet après-midi. Je tiens à remercier les deux groupes de témoins, au nom du comité.

[Text]

Next week we expect to leave our sectoral approach to the NAFTA hearings and will be looking at the NAFTA in a broader context. I am hoping that Canada's chief negotiator, Mr. John Weekes, will be able to be here with us next week.

The committee adjourned.

[Traduction]

La semaine prochaine nous abandonnerons l'examen sectoriel de l'ALENA pour y réfléchir dans un contexte plus large. J'espère que le négociateur en chef canadien, M. John Weekes, pourra se joindre à nous.

La séance est levée.

University of Toronto Library
Text Department
100 St. George Street
Toronto, Ontario
M5S 1A5



undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9
cas de non-livraison,
renvoyer cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOIN

From the Canadian Apparel Manufacturers Institute:

Jack Kivenko, President;
Stephen Beatty, Executive Director

From the Canadian Textiles Institute:

Sanford L. Archibald, Chairman;
Eric Barry, President;
Richard W. Zuckerman, Doubletex Inc.

De l'Institut canadien des manufacturiers du vêtement:

Jack Kivenko, président;
Stephen Beatty, directeur exécutif.

De l'Institut canadien des Textiles:

Sanford L. Archibald, président;
Eric Barry, président;
Richard W. Zuckerman, Doubletex Inc.

21
X23
- F71

Document
Productions



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Wednesday, December 2, 1992
Wednesday, December 9, 1992

Le mercredi 2 décembre 1992
Le mercredi 9 décembre 1992

Issue No. 15

Fascicule n° 15

Tenth Proceedings on:
The examination of negotiations for a North American free
trade agreement among Canada, the United States and
Mexico and any other related trade developments

Dixième fascicule concernant:
L'examen des négociations en vue d'un accord de libre-
échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et
tout autre aspect commercial connexe.

INCLUDING:
FOURTH, SIXTH AND NINTH REPORTS OF THE
COMMITTEE

Y COMPRIS:
QUATRIÈME, SIXIÈME ET NEUVIÈME RAPPORTS
DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*
and

The Honourable Senators:

Atkins	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Balfour	MacEachen, P.C.
Bolduc	Marshall
Bosa	Meighen
Cogger	* Murray
Cools	(ou Lynch-Staunton)
Corbin	Poitras
* Frith (ou Molgat)	Robertson
Kelleher, P.C.	Robichaud, P.C.
Kinsella	Stollery
LeBlanc, P.C.	
(<i>Beauséjour</i>)	

* *Ex Officio Members*
(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grafstein substituted for that of the Honourable Senator Leblanc (*Beauséjour*). (October 28, 1992)

The name of the Honourable Senator Leblanc (*Beauséjour*) substituted for that of the Honourable Senator Grafstein. (November 1, 1992)

The name of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) substituted for that of the Honourable Senator Marshall. (November 25, 1992)

The name of the Honourable Senator Poitras substituted for that of the Honourable Senator Phillips. (November 27, 1992)

The name of the Honourable Senator Robertson substituted for that of the Honourable Senator Roblin. (November 27, 1992)

The name of the Honourable Senator Marshall substituted for that of the Honourable Senator Doody. (December 1, 1992)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer
et

Les honorables sénateurs:

Atkins	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Balfour	MacEachen, P.C.
Bolduc	Marshall
Bosa	Meighen
Cogger	* Murray
Cools	(ou Lynch-Staunton)
Corbin	Poitras
* Frith (ou Molgat)	Robertson
Kelleher, P.C.	Robichaud, P.C.
Kinsella	Stollery
LeBlanc, P.C.	
(<i>Beauséjour</i>)	

* *Membres d'office*
(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Leblanc (*Beauséjour*). (Le 28 octobre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Leblanc (*Beauséjour*) substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein. (Le 1^{er} novembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) substitué à celui de l'honorable sénateur Marshall. (Le 25 novembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Poitras est substitué à celui de l'honorable sénateur Phillips. (Le 27 novembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Robertson est substitué à celui de l'honorable sénateur Roblin. (Le 27 novembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Marshall est substitué à celui de l'honorable sénateur Doody. (Le 1^{er} décembre 1992)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 21, 1991:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Monday, December 7, 1992:

Consideration of the Ninth Report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs (extension of report date) presented in the Senate on 3rd December, 1992.

NINTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, November 21, 1991, to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments, respectfully requests that the date of presenting its final report be extended from December 17, 1992 to no later than March 31, 1993.

Respectfully submitted,

JOHN B. STEWART,
Chairman.

After debate,

The Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Olsen, P.C., that the Report be adopted.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 1991:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart, propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert:

Que le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 7 décembre 1992:

Étude du neuvième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, présenté au Sénat le 3 décembre 1992.

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 21 novembre 1991 à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe, demande respectueusement que la date de présentation de son rapport final soit reportée du 17 décembre 1992 au 31 mars 1993, au plus tard.

Respectueusement soumis,

Le président,
JOHN B. STEWART.

Après débat,

L'honorable sénateur Stewart propose, appuyé par l'honorable sénateur Olsen, C.P., que le rapport soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, December 9, 1992
(18)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Bolduc, Bosa, Cogger, Cools, Kelleher, MacEachen, Robertson, Robichaud, Stewart and Stollery.(11)

Other Senator present: The Honourable Senator Grafstein.(1)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director and Tony Halliday, Researcher.

WITNESSES:

From Informetrica Limited:

Michael C. McCracken, President.

From Statistics Canada:

Jacob Ryten, Assistant Chief Statistician, Business and Trade Statistics.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Mr. McCracken made a statement and answered questions.

Mr. Ryten made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Bosa moved, —

That the document *Observations on the effects of the FTA* presented by the witness be printed as appendix of the Minutes of the meeting.

The question being put on the motion,
It was resolved in the affirmative.

At 5:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 9 décembre 1992
(18)

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bolduc, Bosa, Cogger, Cools, Kelleher, MacEachen, Robertson, Robichaud, Stewart et Stollery (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein. (1)

Également présents du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Peter Dobell, directeur et Tony Halliday, attaché de recherche.

TÉMOINS:

De Informetrica Limited:

Michael C. McCracken, président.

De Statistique Canada:

M. Jacob Ryten, statisticien chef adjoint, Statistiques des entreprises et du commerce.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 21 novembre 1991, le comité procède à l'examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

M. McCracken fait une déclaration et répond aux questions.

M. Ryten fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Bosa propose, —

Que le document *Observations sur les effets du libre-échange* présenté par le témoin soit imprimé en annexe aux délibérations de ce jour.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 25 le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

La greffière du comité

Line Gravel
Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, February 27, 1992

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, November 21, 1991, to consider the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of such study and to adjourn from place to place within and outside Canada for the purpose of such examination.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président
John B. Stewart
Chairman

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, February 27, 1992

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Chairman of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs for the proposed expenditures of the said Committee with respect to its examination on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments, as authorized by the Senate on Thursday, November 21, 1991. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$43,860.00
Transportation and Communications	\$ 2,200.00
All Other Expenditures	\$ 1,500.00

TOTAL	\$47,560.00
-------	-------------

Respectfully submitted,

La présidente
Thérèse Lavoie-Roux
Chairman

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 27 février 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 21 novembre 1991 à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son enquête et à se déplacer à travers le Canada et à l'étranger aux fins d'un tel examen.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 27 février 1992

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget qui lui a été présenté par le président du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères concernant les dépenses projetées dudit Comité pour son étude sur les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autres aspect commercial connexe tel qu'autorisé par le Sénat le jeudi 21 novembre 1991. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	43,860.00 \$
Transports et communications	2,200.00 \$
Toutes autres dépenses	1,500.00 \$

TOTAL	47,560.00 \$
-------	--------------

Respectueusement soumis,

[Text]

[Traduction]

Thursday, May 21, 1992

Le jeudi 21 mai 1992

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

SIXTH REPORT

SIXIÈME RAPPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, February 18, 1992, to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces, respectfully requests that it be empowered to adjourn from place to place outside Canada for the purpose of such study.

Votre Comité, autorisé par le Sénat le mardi 18 février 1992, à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à se déplacer à l'étranger aux fins de son enquête.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président

John B. Stewart
Chairman

APPENDIX (B) TO THE REPORT

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Thursday, May 21, 1992

Le jeudi 21 mai 1992

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the supplementary budget presented to it by the Chairman of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs for the proposed expenditures of the said Committee with respect to its examination on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces, as authorized by the Senate on Tuesday, February 18, 1992. The said supplementary budget is as follows:

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget supplémentaire qui lui a été présenté par le président du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, concernant les dépenses projetées dudit Comité pour son examen des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir, tel qu'autorisé par le Sénat le mardi 18 février 1992. Ledit budget se lit comme suit:

Transportation and Communications	\$14,300.00
TOTAL	\$14,300.00

Transports et communications	14 300.00 \$
TOTAL	14 300.00 \$

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

La présidente

Thérèse Lavoie-Roux
Chairman

[Text]

Thursday, December 3, 1992

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, November 21, 1991, to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments, respectfully requests that the date of presenting its final report be extended from December 17, 1992 to no later than March 31, 1993.

Respectfully submitted,

[Traduction]

Le jeudi 3 décembre 1992

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 21 novembre 1991 à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe, demande respectueusement que la date de présentation de son rapport final soit reportée du 17 décembre 1992 au 31 mars 1993, au plus tard.

Respectueusement soumis,

Le président

John B. Stewart
Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 9, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day for an examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Senators, you will have seen the paper that has been prepared by Mr. Tony Halliday of our staff. The paper is entitled "Macro-economic Impact of the Canada-United States Free Trade Agreement". You will also have seen some comments written by Mr. Halliday on the paper "Were the Optimists Wrong On Free Trade, a Canadian Perspective", that paper written by Daniel Schwanenan of the C.D. Howe Institute.

This afternoon we have two witnesses who will discuss with us the kind of conclusions that can be reached on the effects of the Free Trade Agreement, with available statistical data. We have asked our witnesses to examine the two papers to which I have just referred. These papers deal with the methodological problems that arise in trying to assess the impact of the Free Trade Agreement.

Our first witness is Mr. Michael McCracken, president of Informetrica Limited. He is no stranger to this committee. His company undertook the original analysis, under a contract from the government to identify the kinds of statistical data that would be required to accurately assess the impact of the agreement. After the release of that report, he was a witness before the committee.

The second witness today is Dr. Jacob Ryten, assistant chief statistician, responsible for business and trade statistics.

Senators will appreciate that Dr. Ryten will not be in a position to express opinions as to the impact of the Free Trade Agreement because he is a public servant. However, I am told there is no one better qualified to comment on the methodological problems which have been identified by Mr. Halliday, and to indicate the kinds of conclusions that can and cannot be reached with the available data.

I am going to ask Mr. Halliday to refresh our minds as to the content of the two papers. My idea is that he will not only refresh our minds, but will put on the record the basic ideas that he has formulated and therefore the record will be more useful. Otherwise Mr. McCracken's and Dr. Ryten's comments

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 9 décembre 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui pour un examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Sénateurs, vous aurez eu le temps de lire le texte préparé par M. Tony Halliday, membre de notre personnel. Il est intitulé *L'impact macro économique de l'accord canado-américain de libre-échange*. Vous aurez aussi lu certains commentaires écrits par M. Halliday dans le document intitulé *Were the Optimists Wrong On Free Trade, a Canadian Perspective*, texte rédigé par Daniel Schwanenan, de l'Institut C.D. Howe.

Cet après-midi, deux témoins viendront discuter avec nous du genre de conclusions que l'on peut tirer des effets de l'accord de libre-échange, avec les statistiques à l'appui. Nous avons demandé à nos témoins de lire les deux textes dont je viens tout juste de vous parler. Ces textes abordent les problèmes méthodologiques qui se font jour lorsque nous essayons d'évaluer les répercussions de l'accord de libre-échange.

Notre premier témoin est M. Michael McCracken, président de Informetrica Limited. Ce n'est pas la première fois qu'il comparaît devant le comité. Son entreprise a effectué en sous-traitance pour le compte du gouvernement la première analyse visant à déterminer les statistiques qu'il serait nécessaire de réunir pour évaluer avec exactitude les répercussions de l'accord. Après publication de son rapport, il a été invité à comparaître devant le comité.

Nous entendrons ensuite M. Jacob Ryten, statisticien chef adjoint, secteur de la Statistique du commerce et des entreprises.

Les sénateurs comprendront que M. Ryten ne peut exprimer d'opinion quant aux répercussions de l'accord de libre-échange puisqu'il est fonctionnaire. Toutefois, on m'a dit qu'il n'y a pas mieux placé que lui pour commenter les problèmes méthodologiques qui ont été cernés par M. Halliday et pour indiquer le genre de conclusions qu'on peut ou non tirer des données disponibles.

Je vais demander à M. Halliday de vous rafraîchir la mémoire quant au contenu des deux documents. D'après moi, il ne fera pas seulement que rafraîchir notre mémoire, mais il permettra aussi d'inscrire au compte rendu les idées fondamentales qu'il a formulées, ce qui donnera au compte rendu une

[Text]

would have no immediately available target that could be examined by readers of the record.

Therefore, Mr. Halliday, will you lead off?

Mr. Halliday: Mr. Chairman and honourable senators, thank you for this opportunity to speak to you on this topic.

The mandate I had initially was to review the literature and to describe views on the impact of the FTA. There has been voluminous writing on the topic which I have gone through with some care. I had hoped that in the researching of if the studies, I would come up with a more detailed explanation as to how the conclusions were arrived at. I was very disappointed in this regard.

The studies fell into two categories. One category was anecdotal. News items describing closures of plants, transfers of plants to the United States, were listed and resulting job loss aggregated to reach a conclusion on employment effect.

The second approach was to look at the macro-economic indicators to determine the trends in those indicators and then to attribute those trends entirely to the FTA. I am not a trained economist, but nevertheless it struck me that both these approaches were unsatisfying ologies. My review concentrated on the macro-economic indicator type of assessment and the methodological problems they raised. First, it was not clear to me why communicators had selected the particular indicators they had. I suspected that both sides in the debate were selecting indicators which made them look the better. The second problem that one came up against was that communicators did not attempt to disaggregate the macro-indicators in any way. After all, macro-indicators are the sum of micro-trends and there would always be balances one way or the other. There was no attempt to explain these.

Third, there was no linkage between the changes that were occurring in the macro-indicators and changes brought about by the Free Trade Agreement. Four, there was no attempt to isolate the Free Trade Agreement effects from those other effects which were undoubtedly occurring. The most obvious example was the run up in the Canadian dollar, the exchange rate, which would have had a much greater impact in the period we are looking at on prices of traded goods than would the rather small duty changes that were occurring at that time.

[Traduction]

plus grande utilité. Si ce n'était pas le cas, les commentaires de MM. McCracken et Ryten n'auraient pas une portée immédiate que pourraient évaluer les lecteurs du compte rendu.

Alors donc, Monsieur Halliday, voulez-vous commencer?

M. Halliday: Monsieur le président et honorables sénateurs, je vous remercie de l'occasion que vous me donnez de vous parler à ce sujet.

Le mandat qu'on m'avait confié à l'origine consistait à examiner la documentation et à décrire les opinions sur les répercussions de l'ALE. On a beaucoup écrit sur le sujet, et j'ai tout examiné avec beaucoup de soin. J'avais espéré que ces recherches sur les études me permettrait d'en arriver à une explication plus détaillée du mécanisme par lequel on en arrivait aux conclusions. Sur ce point, ma déception a été grande.

Les études étaient partagées en deux catégories. La première était anecdotique. On y retrouvait des nouvelles décrivant la fermeture d'usines, le déménagement d'autres usines aux États-Unis et le nombre d'emplois perdus en conséquence, pour en arriver à une conclusion quant aux effets de l'accord sur l'emploi.

La deuxième catégorie consistait en un regard sur les indicateurs macro-économiques visant à déterminer les tendances de ces indicateurs, pour ensuite attribuer ces tendances entièrement à l'ALE. Je ne suis pas un économiste de formation, mais il est, à mon avis, ressorti avec acuité que ces deux méthodes ne donnaient pas lieu à une étude satisfaisante. Mon examen s'est concentré sur une évaluation des indicateurs macro-économiques et sur les problèmes méthodologiques qu'ils soulevaient. Tout d'abord, la raison pour laquelle les communicateurs avaient choisi ces indicateurs particuliers n'était pas claire à mes yeux. Je soupçonnais que les tenants des deux parties du débat choisissaient les indicateurs qui faisaient ressortir le mieux leurs idées. Le deuxième problème auquel je devais faire face, c'est que les communicateurs ne tentaient pas de «désagréger» d'une façon ou d'une autre les macro-indicateurs. Après tout, ceux-ci sont la somme de micro-tendances, et il y aura toujours des forces en équilibre d'une façon ou d'une autre. Il n'y avait absolument aucune explication à ce sujet.

Ensuite, il n'y avait pas de lien entre les modifications qui se produisaient dans les macro-indicateurs et les modifications provoquées par l'accord de libre-échange. De plus, on ne tentait pas d'isoler les effets de l'accord de libre-échange des autres effets qui se produisaient manifestement. L'exemple le plus évident était la hausse du dollar canadien, du taux de change, qui aurait eu, pour la période à l'étude, une répercussion beaucoup plus grande sur les prix des effets commerciaux que ne l'aurait eu les modifications de droits de douanes plutôt modestes qui se produisaient à l'époque.

[Text]

These were the sort of methodological problems which are identified in the paper. The paper was completed before the C.D. Howe study came out which the chairman referred to in his introductory remarks. That study moved some way to meeting one of the methodological problems that we had identified, namely to link the FTA changes to the changes in performance of particular indicators. The way the C.D. Howe study did this was to identify sectors where liberalization had occurred and those where liberalization had not occurred to see if there had been more trade impact in the first category than in the second. Then there was their finding.

The C.D. Howe study still leaves a lot of questions begging. The differentiation between the FTA impacted and FTA non-impacted sectors is very broad. They have not really broken it down trade figures sufficiently to give a picture at the micro level; nor is there a real attempt to explain the trade figures cited. For example, is Canada capturing more market share in U.S. markets vis-a-vis domestic producers or other offshore suppliers? Were the identical trends present in the trade figures before the FTA came into force? That sort of question is not answered in the C.D. Howe study. However, it is an important first step in meeting a major methodological problem.

As I said, I am not a trained economist, so perhaps my opinion is somewhat inexperienced and my standard too high as to what is convincing proof in this area. I would have thought that anybody producing something which would be intellectually satisfying, would have to meet the following four desiderata. First, why has a indicator been selected? Trade may be an obvious one. Employment is not such an obvious one. Foreign investment perhaps falls in between the two, but I think you need to be able to explain why an indicator is relevant to your study.

Second, you have to determine what kind of timeframe is a reasonable one for examining particular indicators. They may not be the same for all indicators. I think you may have trade effects before you have investment effects. Third, you would certainly want to disaggregate. For my mind, I cannot over-emphasize that point. You cannot look at FTA effects meaningfully until you probably get down to the four-digit level of a customs tariff. In this way you can start to say, "Were tariffs moving in that particular area or did the FTA leave the situation as it was before?" Basically, you had to identify what other force affected the sector in the time that we were reviewing.

[Traduction]

C'était là le genre de problème méthodologique cerné dans le texte. Celui-ci a été rédigé avant la publication de l'étude de l'institut C.D. Howe à laquelle le président a fait allusion dans ses remarques liminaires. Cette étude abordait quelque peu un des problèmes méthodologiques qui avait été cerné, notamment lorsqu'il s'agissait de lier les modifications provoquées par l'ALE aux modifications du rendement d'indicateurs particuliers. La façon dont C.D. Howe a mené son étude consistait à cerner les secteurs où une libéralisation s'était produite et ceux où elle ne s'était pas produite pour voir si la première catégorie avait subi des répercussions plus grandes que la seconde. C'est comme ça qu'ils sont arrivés à leurs résultats.

L'étude de C.D. Howe laisse encore beaucoup de questions en suspens. La différenciation entre les secteurs soumis à des répercussions de l'ALE et ceux qui ne sont pas soumis à ces répercussions est très large. On n'y a pas réellement ventilé les chiffres relatifs au commerce, en tout cas pas suffisamment pour nous donner une image de ce qui se passe à l'échelle micro-économique; on n'y tente pas vraiment non plus d'expliquer comment on a obtenu les chiffres relatifs au commerce. Par exemple, le Canada obtient-il une part du marché plus grande sur le marché américain que les producteurs locaux ou que d'autres fournisseurs de l'étranger? Les tendances identiques relevées dans les chiffres relatifs au commerce obtenus avant l'ALE sont-elles maintenues? Ce genre de questions ne trouve pas de réponse dans l'étude de C.D. Howe. Toutefois, il s'agit d'une première étape importante pour régler un problème méthodologique majeur.

Comme je l'ai dit, je ne suis pas un économiste de formation; mon opinion peut ne pas tout à fait être celle d'un expert, et mes normes pourraient être trop élevées quant à ce qui constitue une preuve convaincante dans ce domaine. J'aurais pensé que quiconque produit quelque chose qui serait satisfaisant sur le plan intellectuel devrait satisfaire aux quatre exigences suivantes. Tout d'abord, pourquoi un indicateur a-t-il été choisi? Le commerce peut être un indicateur manifeste. L'emploi ne l'est pas autant. L'investissement étranger se situe peut-être entre les deux; je crois que vous devez pouvoir expliquer pourquoi un indicateur est pertinent à votre étude.

Ensuite, vous devez déterminer le genre d'échéancier que vous pouvez raisonnablement appliquer à l'examen d'indicateurs particuliers. Il peut ne pas être le même pour tous les indicateurs. Je crois que vous pouvez avoir des effets sur le commerce avant d'en avoir sur les investissements. Ensuite, vous voudriez certainement que l'indicateur soit «désagrégé». Quant à moi, jamais je n'insisterai assez sur ce point. Vous ne pouvez espérer faire ressortir les réels effets de l'ALE avant d'être capables d'obtenir les tarifs douaniers à quatre chiffres près. De cette façon, vous pouvez dire: «Les tarifs se sont-ils modifiés pour ce secteur particulier, ou l'ALE n'a-t-il rien changé à la situation?» Fondamentalement, vous devez

[Text]

Those are my own views as to what might be a reasonable approach. I think it is done through rather detailed statistical examination of trends based essentially on market share, back up with interviews of particular corporations working in that area. I think this is a topic upon which we should listen very carefully to what the expert witnesses have to tell us. Thank you very much.

The Chairman: All right. Mr. McCracken, will you lead off?

Mr. Michael McCracken, President of Informetrica Limited: What I would like to do first is make some comments on Mr. Halliday's two studies. There are a few minor points I will take up with him later, but there are a few items which may be important for you to be aware of in looking through his study and to have on the record. Incidentally, most of these will be of a critical nature, not meant to provide an overall assessment, but simply to help in clarifying or proving the facts. I found it useful to read his study. It is a fair statement of the difficulties involved in this subject and Mr. Halliday did it much more succinctly than I did in 1989. I will let you judge whether it is better or not. That is another issue.

However, he makes a distinction between the studies that were done by the Department of Finance and the Economic Council in 1988. It would be useful to understand that there are two kinds of models being used for assessing the Free Trade Agreement, and for that matter, other policies. One comes under the name of a macro-economic model or macro-econometric model or a dynamic macro-economic model. These are tools similar to the ones that we use at Informetrica. These produce year by year forecasts of the economy. If you make some changes in assumptions, you get another year by year forecast and you can compare the two and talk about the differences between those paths as the impact.

The second kind of model and again one that has been used in free trade analysis by various groups are so-called general equilibrium models or computable general equilibrium models. These are models which essentially are solving for what the world would be if all forces could work out the way they are supposed to be. They are, in a sense, giving you a solution which unfortunately is not observable and which unfortunately we never observe. Often numbers are put into them so they are "realistic", so-called benchmarking or alignment, but in essence they depend entirely on assumptions that have been

[Traduction]

déterminer quelles autres forces ont influé sur le secteur au moment visé par l'examen.

Ce sont là mes opinions personnelles quant à ce que serait une approche raisonnable. Je crois qu'on peut y arriver en procédant à l'examen statistique détaillé des tendances, examen fondé essentiellement sur les parts de marché, après quoi vous pouvez confirmer grâce à des entrevues de responsables de sociétés particulières du domaine. Je crois qu'il s'agit d'une question au sujet de laquelle les témoins experts nous diront les choses que nous devrions écouter très attentivement. Merci beaucoup.

Le président: Très bien. Monsieur McCracken, voulez-vous commencer?

M. Michael McCracken, président d'Informetrica Limited: J'aimerais tout d'abord formuler quelques commentaires à propos des deux études de M. Halliday. Il y a quelques points mineurs que j'aborderai plus tard avec lui, mais il y a quelques points auxquels il serait important que vous soyez sensibilisés si vous devez vous pencher sur son étude et les avoir au compte rendu. En passant, la plupart de ces commentaires seront de nature critique et viseront non pas à fournir une évaluation globale, mais simplement à aider à éclaircir ou à prouver les faits. J'ai trouvé la lecture de son étude très utile. On y expose bien la difficulté que suppose le sujet, et M. Halliday l'a fait de façon beaucoup plus succincte que je ne l'ai fait en 1989. Je vous laisserai décider si son travail est meilleur ou pas. C'est une autre question.

Cependant, il fait une distinction entre les études qui ont été effectuées par le ministère des Finances et le Conseil économique en 1989. Il serait utile de comprendre qu'il existe deux genres de modèles utilisés pour l'évaluation de l'accord de libre-échange, et, quant à cela, d'autres politiques. L'un d'entre eux a le nom de modèle macro-économique ou de modèle macro-économétrique ou de modèle macro-économique dynamique. Il s'agit d'outils semblables à ceux que nous utilisons chez Informetrica. Ils permettent la production de prévisions annuelles relatives à l'économie. Si vous modifiez certaines hypothèses, vous obtenez d'autres prévisions annuelles, et vous pouvez comparer les deux et parler de répercussions lorsque vous comparez les différences entre les deux.

Le deuxième genre de modèle, qui a lui aussi été utilisé pour l'analyse du libre-échange par divers groupes, comprend les modèles d'équilibre général ou les modèles d'équilibre général calculables. Il s'agit de modèles qui servent essentiellement à établir ce que le monde serait si toutes les forces pouvaient fonctionner de la façon dont elles sont supposées le faire. En un sens, ils vous donnent une solution qui n'est malheureusement pas observable ou que, malheureusement, nous n'observons jamais. Souvent, les chiffres qu'on y intègre les rendent «réalistes», c'est-à-dire qu'il s'agit de valeurs repères, mais

[Text]

made about price elasticities and responses of various kinds of groups.

To sharpen the difference between these two in your mind the most, a macro-economic model could tell you year by year what the path of the economy would be. A general equilibrium model would not. Second, a macro-economic model might be useful in providing you some assessment of the employment effects, positive or negative. A computable general equilibrium model will not. It assumes full employment. It assumes that resources are allocated now that you have changed your signals on tariffs and on access to different markets, solves and gets a different economy, usually a larger or a smaller one with a different industrial mix, but always with the assumption that the resources in that economy are fully utilized. Therefore, you do not have any unemployment in that world. Therefore, if anyone comes to you and says my computable general equilibrium model says we are going to lose fifty thousand jobs or gain fifty thousand jobs, then they are, generally speaking, not aware of what they are in fact doing.

The reason I mention that, is that if someone is quoted as having an estimate of the number of jobs involved in something, then right off the bat they will have been using some kind of a model, a dynamic macro-economic model, that would have been estimated over some time period and they would be forecasting out into the future. It would change the assumptions of tariff, market access, productivity and it would have created another path.

It then becomes important that the state of affairs is such that it is possible to create more jobs, or if it is not, then you are going to have obviously different effects. If we were at full employment and you tried a Free Trade Agreement, then you would not see the changes show up in additional jobs, rather you would see them show up in fewer jobs in some industries and more in others. Therefore, the state of the economy itself becomes a matter of some concern. I note that for the benefit of the econometricians, we have ensured that there was adequate slack in the economy over the last 13 years to ensure there was room for job creation.

Now the study talks about tariff reductions reducing the price of imports and exports on page 3. You need to be a bit cautious here because we have to make sure we understand which prices are changing and from whose perspective. If the U.S. is removing tariffs on Canadian exports, the assumption that we make in some cases is that this price is being set in U.S. markets and so that U.S. tariff reductions in fact result in

[Traduction]

essentiellement, ils dépendent d'hypothèses qui ont été faites concernant l'élasticité des prix et la réaction de divers genres de groupes.

Pour mieux vous expliquer la différence entre les deux, disons qu'un modèle macro-économique pourrait vous dire année après année où se dirige l'économie. Un modèle d'équilibre général ne le ferait pas. Ensuite, un modèle macro-économique pourrait se révéler utile pour vous donner une certaine idée des effets sur l'emploi, positifs ou non. Un modèle d'équilibre général calculable ne le fera pas. Ce modèle prend comme hypothèse le plein emploi. Il présume que des ressources sont allouées après que vous avez modifié vos signaux sur les tarifs et sur l'accès aux divers marchés, calcule et vous donne une image d'une économie différente, généralement de taille plus importante ou moins importante, composée d'un mélange d'industries différent, mais toujours avec l'hypothèse que les ressources de cette économie sont pleinement utilisées. Par conséquent, vous n'avez aucun chômage dans un monde de ce genre. Par conséquent, si quelqu'un vient vous voir et affirme que ce modèle d'équilibre général calculable dit que nous allons perdre 50 000 emplois ou en gagner 50 000, il n'est, de façon générale, pas conscient de ce qu'il fait réellement.

La raison pour laquelle je mentionne cela, c'est que si quelqu'un est censé avoir une estimation du nombre d'emplois touchés par quelque chose, vous pouvez dès lors supposer qu'il a utilisé certains genres de modèles, un modèle macro-économique dynamique, qui aurait permis une estimation sur une certaine période et qui aurait servi à des prévisions pour l'avenir. Cela modifierait les hypothèses concernant le tarif, l'accès au marché, la productivité, et cela aurait créé une autre voie.

Il devient donc important que l'état des affaires soit tel qu'il soit possible de créer davantage d'emplois, car si ce n'est pas le cas, vous obtiendrez des effets manifestement différents. Si nous étions en situation de plein emploi et que vous essayiez de conclure un accord de libre-échange, vous ne verriez pas les modifications se manifester par des emplois supplémentaires; vous assisteriez plutôt à une baisse d'emplois dans certaines industries et à une hausse dans d'autres. Pourtant, l'état de l'économie lui-même devient un sujet de préoccupation. Je souligne que pour le bénéfice des économétriciens, nous nous sommes assurés que l'économie possédait un jeu suffisant au cours des 13 dernières années pour permettre la création d'emplois.

Passons maintenant à la page 3 de l'étude, où l'on parle de réductions de tarifs qui réduiraient le prix des importations et des exportations. Il faut faire bien attention ici, parce que nous devons nous assurer de bien comprendre quels prix changent, et selon quelles perspectives. Si les États-Unis éliminent les tarifs sur des exportations canadiennes, l'hypothèse que nous formulons dans certains cas, c'est que ce prix est établi dans les

[Text]

higher prices for Canadian exporters to that market. This would be particularly true the more that we are a so-called price taker in the world and therefore it would be essentially an unchanged price as seen in the U.S. market. This is important because it then shows up as an effect of a higher price and improved profitability for the Canadian exporter and that is what attracts increased export activity, perhaps capacity expansion. Alternatively, if they do not raise their price, do not take advantage of that opportunity, then their price will appear lower in the U.S. and then they would have higher U.S. demand.

In the comments on the Department of Finance results on page 13, where it is cited that the Department of Finance study indicated the economic benefits from the agreement will become apparent shortly after its implementation by 1993, 120,000 net new jobs would be created with the number of new jobs continuing to grow thereafter. Obviously if they are talking about jobs, they must have used a dynamic macro-economic model to assess that, which is the case. They however made the assumption, and this is evident in the study they tabled at that time, that the loss of revenue associated with the tariff reductions over this period is not being raised elsewhere; that it is a tariff reduction. It is a tax reduction. So it has the characteristics of a tax cut, and it should not be terribly surprising to you that tax cuts create increased employment. I wish that we had more. That is important to know because in most of the other studies that have been done using macro-economic models, they have generally tried to approach it in a revenue neutral fashion; they have tried to offset the revenue losses from less tariff with changes in other taxes in the system. So you might see different estimates of the level of employment impact between some of our work or perhaps the Economic Council's work on this issue of whether tariff reductions were operating as tax cuts. The logic or the argument that was made at the time by the Department of Finance was that what they were evaluating was not a hypothetical agreement, but the actual agreement which had in it as part of a tariff reduction. Therefore, that was the package, and if they chose to offset that with some tax increase at a later point in time, then one would separately evaluate that tax increase later. I will leave you to determine whether that is a logical argument.

I have just two other points to raise on the main study. It is pointed out on page 21 that it may be expected that a third group of commentators at some point in the future will emerge who will argue that for all practical purposes, it is impossible

[Traduction]

marchés américains et que les réductions des tarifs américains résulteront en fait en des prix plus élevés pour les exportateurs canadiens qui évoluent dans ce marché. Cela serait particulièrement vrai compte tenu du fait que nous adoptons les prix fixés ailleurs dans le monde et que, par conséquent, le prix demeurerait le même dans le marché américain. C'est très important, parce que cela se traduit par l'effet d'un prix plus élevé et d'une rentabilité plus grande pour les exportateurs canadiens et que c'est cela qui stimule l'activité d'exportation, peut-être même l'expansion de la capacité. De même, s'ils ne haussent pas leurs prix, ne profitent pas de cette occasion, alors leurs prix sembleront plus faibles aux États-Unis, et la demande dans ce pays sera plus élevée.

Dans les commentaires sur les résultats du ministère des Finances à la page 13, où l'on mentionne que l'étude du ministère des Finances indiquait que les bénéfices économiques de l'accord se manifesteront peu après sa mise en place en 1993, on affirme qu'il y aurait un gain net de 120 000 emplois, et que le nombre de nouveaux emplois continuerait à augmenter par la suite. Manifestement, s'ils parlent d'emploi, ils doivent s'être servi d'un modèle macro-économique dynamique pour évaluer la question, ce qui est le cas. Cependant, ils ont fait l'hypothèse — et cela ressort clairement dans les études qu'ils ont déposées à l'époque — que la perte de revenus associée aux réductions tarifaires sur cette période ne sera pas augmentée ailleurs, qu'il s'agit d'une réduction tarifaire. Il s'agit d'une réduction de taxes. Ainsi, cela a les caractéristiques d'une réduction de taxes, et vous ne seriez pas autrement étonnés qu'une telle réduction fasse augmenter le nombre d'emplois. J'aimerais que nous en ayons plus. Il est important de savoir cela, parce que dans la plupart des autres études effectuées à l'aide de modèles macro-économiques, on a généralement essayé d'étudier la question selon une méthode qui n'aurait pas d'incidence sur les revenus; on a essayé de compenser les pertes de revenus découlant de tarifs moins élevés par des modifications des autres taxes du régime. On pourrait donc se retrouver devant des estimations différentes des répercussions sur l'emploi, selon qu'il s'agit de notre travail ou de celui qu'a fait le Conseil économique sur la question de savoir si les réductions tarifaires avaient les mêmes effets que les baisses de taxes. Le raisonnement logique ou l'explication formulée à l'époque par le ministère des Finances était que ce qu'ils évaluaient était non pas un accord hypothétique, mais l'accord réel qui comprenait des réductions tarifaires. Par conséquent, ils devaient jouer avec l'ensemble, et s'ils choisissaient de compenser par certaines hausses de taxes un peu plus tard, ils procéderaient à une évaluation distincte de cette hausse à ce moment-là. Je vous laisse le soin de déterminer s'il s'agit d'un argument logique.

J'aimerais soulever deux autres points quant à l'étude principale. On y souligne à la page 21 qu'on peut s'attendre à ce qu'un troisième groupe de commentateurs surgisse à un certain moment et dise que, en définitive, il est impossible

[Text]

to isolate the effects of the FTA from all the other forces acting on Canada's performance and a meaningful quantification will never be possible. Perhaps that is true, but when we see the imagination of researchers, it is hard to believe that they will form the majority. I would ask you to do a mental exercise of what may be a complicating factor. Assume that we have a GATT agreement that becomes effective on January 1, 1994 and that it results in substantial trade liberalization along the lines of what is in the FTA, for that matter NAFTA. One may find by the year 2000 that it will be very difficult to ascertain, in terms of restructuring or changes that have occurred in the industry, which part of it is attributable to trade liberalizing effect A, B or C where A is the FTA, B is the NAFTA and C is GATT. We will find that when several policies are moving in the same direction, they are quite difficult, if not in fact impossible, to unscramble. Therefore, in some ways it is convenient from a research viewpoint to have had this period between 1991 and through 1993, perhaps in which the trade liberalization effects are only going to be those associated with the Canada/U.S. Free Trade Agreement, and after that period, perhaps other changes being introduced. Others might argue that if you really want to get some variation in your data, we could turn agreements off and it will become much more apparent what the effect of the FTA has been.

Just a final comment on the numerical items in the appendix, on the discussion of inward and outward foreign direct investment flows, table 5; at first glance, it looks to me that this is likely to be what we refer to often as the sort of "foreign direct investment" that is occurring that year as we currently measure it in the balance of payments. That represents only the new investment that is coming across the borders and leaves out perhaps the most important form of foreign direct investment in Canada; the retained earnings of foreign-owned corporations in Canada. In many years this is the dominant element. Statistics Canada has been bringing that data base forward so that it is more timely than it was historically. That may serve to be of use to you in understanding what is going on. If there are any problems with that, I will be happy to clarify those comments with you, Mr. Halliday.

On the C.D. Howe piece and your comments, no general trouble. I would like to get into the record one comment and that is on the C.D. Howe study on table 1. They point out the job losses, job gains by different sectors, manufacturing, other total. The Economic Council study is referred to as showing that the net change in manufacturing was positive and small and other sectors were large and positive and the total was

[Traduction]

d'isoler les effets de l'ALE des autres forces qui agissent sur le rendement du Canada et qu'une quantification utile ne sera jamais possible. Peut-être cela est-il vrai, mais, compte tenu de l'imagination des chercheurs, il est difficile de croire qu'ils formeront la majorité. Je vous demanderais de faire un exercice mental quant à ce qui peut être un facteur qui vient compliquer les choses. Admettons qu'un accord du GATT entre en vigueur le 1^{er} janvier 1994 et qu'il donne lieu à une libéralisation substantielle du commerce, conforme à celle qu'a permise l'ALE, ou même l'ALENA. On pourra constater vers l'an 2000 que cela sera très difficile à confirmer, compte tenu de la restructuration ou des modifications qui se sont produites dans l'industrie, attribuables en partie aux effets A, B ou C de la libéralisation du commerce, où A est l'accord de libre-échange, B est l'ALENA et C est le GATT. Nous constaterons que lorsque plusieurs politiques visent la même chose, leurs effets sont très difficiles, voire impossibles, à démêler. Par conséquent, d'une certaine façon, il sera utile pour la recherche d'avoir eu cette période entre 1991 et 1993, période au cours de laquelle les effets de la libéralisation des marchés seront les seuls qui peuvent être associés à l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, et, après cette période, peut-être aux autres modifications qui entreront en jeu. D'autres pourront dire que si vous voulez réellement obtenir une variation dans vos données, nous pourrions éliminer des accords, après quoi on pourra déterminer beaucoup mieux les effets de l'ALE.

J'aimerais formuler un dernier commentaire sur les points numériques de l'annexe, dans l'exposé sur les courbes de l'investissement étranger direct à l'extérieur et à l'intérieur, au tableau 5; au premier coup d'oeil, il me semble que cela est susceptible d'être ce que nous appelons souvent des investissements étrangers directs qui se produisent cette année comme nous le pouvons voir fréquemment lorsque nous mesurons la balance des paiements. Cela représente uniquement les nouveaux investissements qui viennent d'outre frontière et ne tient pas compte de ce qui est peut-être la plus importante forme d'investissement direct étranger au Canada: les gains que retiennent les sociétés propriété étrangère au Canada. Pour nombre d'années, il s'agit de l'élément dominant. Statistique Canada a amélioré cette base de données de façon à la rendre plus opportune qu'elle ne l'a été traditionnellement. Cela peut vous être utile pour comprendre ce qui se passe. Si cela vous cause des problèmes, je serais heureux d'éclaircir ces commentaires avec vous, Monsieur Halliday.

En ce qui concerne le document de C.D. Howe et vos commentaires, il n'y a en général pas de problème. J'aimerais inscrire au compte rendu un commentaire, et il concerne l'étude de C.D. Howe, le tableau 1. On y souligne les pertes d'emplois et les gains d'emplois réalisés dans différents secteurs, dans le secteur de la fabrication, dans d'autres secteurs, et au total. L'étude du Conseil économique montrerait

[Text]

about 250,000. There have been on the public record for some time studies of the same time frame. Just for the record for ease of reference, I will put in the most generous case for the FTA that we performed, in terms of studies in which the total impact was about 83,000 and it had minus 39,000 manufacturing, plus 122,000 in other sectors. The point is that in this study and in other cases we have looked at, it has not been uncommon to find as a result of trade agreement, impacts that were negative on employment in manufacturing. Indeed, in this change in employment we have made reference to, was about a 1.8 per cent decline in employment. At the same time there was about a 3.2 per cent increase in output; there was a substantial improvement in labour productivity in that sector, and the same was true for the total economy with output up 1.7 per cent and employment up 0.6 per cent. Therefore, when you are talking about something which is a restructuring, it is not uncommon that employment is lost in some sectors. Therefore, one can look at what is happening and if anyone is not aware that manufacturing and employment is not growing, it is declining, one can look at that as evidence of either problems of lack of demand, a recession, et cetera, or that may also be evidence of productivity change and restructuring. If you are an unemployed worker in that sector, you will not make the strong distinction between those two reasons why you were unemployed.

Finally, I would like to run through a couple of charts with you of some current items, basically as a follow up to Mr. Halliday's comments of do we see anything out there that might be of interest and I will let you use his criteria against them. The first chart simply indicates the change in the level of output in Canada since the beginning of this recession, marked as March 1990 or April 1990, the first month of recession. You can see up through September 1992, which is the latest data, that we still remain slightly below the level of the output we had back in March 1990. The grey line is what the path was during the 1981-1982 recession, and again one that started in April 1981, declined to a low point after about 18 months, some 6.5 per cent below that starting point and then bounced back after October 1982.

[Traduction]

que les modifications nettes dans le secteur de la fabrication étaient faibles mais positives, que dans d'autres secteurs elles étaient importantes et positives, et que le total s'établissait à environ 250 000. Depuis quelque temps, des études ont été publiées, qui portent sur la même période. À titre indicatif et pour simplifier les choses, je parlerai du cas le plus généreux pour l'ALE qu'une étude a révélé, dans lequel l'impact total s'établissait à 83 000, et où on retrouvait 39 000 emplois de moins dans la fabrication, et 122 000 de plus dans d'autres secteurs. Ce que je veux dire, c'est que dans cette étude et dans d'autres cas que nous avons étudiés, il est arrivé souvent que nous constations que l'accord de libre-échange avait plus de répercussions négatives sur l'emploi dans le secteur de la fabrication. À vrai dire, pour ces modifications de l'emploi dont nous avons parlé, on a observé une baisse d'environ 1,8 p. 100 de l'emploi. En même temps, on a observé une augmentation approximative de 3,2 p. 100 de la production; il y avait une amélioration substantielle de la productivité dans ces secteurs, et on pouvait dire la même chose de l'ensemble de l'économie, qui affichait une hausse de production de 1,7 p. 100 et une hausse de l'emploi de 0,6 p. 100. Par conséquent, lorsque vous parlez de restructuration, il n'est pas rare de perdre des emplois dans certains secteurs. Il faut donc voir ce qui se produit, et si on n'est pas conscient que les secteurs de la fabrication et de l'emploi n'augmentent pas mais qu'ils déclinent, on peut penser qu'il s'agit d'une manifestation d'autres problèmes comme une absence de demande, une récession, et ainsi de suite, ou cela peut aussi témoigner d'une modification de la productivité et d'une restructuration. Si vous êtes un travailleur de ce secteur en chômage, vous n'arriverez pas à établir une distinction nette entre les deux raisons pour lesquelles vous êtes en chômage.

Enfin, j'aimerais passer en revue avec vous un ou deux tableaux sur des questions courantes, tout d'abord pour préciser les commentaires de M. Halliday, qui demandait si nous voyions quelque chose qui pourrait être intéressant, et vous pourriez vous servir de ses critères pour les évaluer. Le premier tableau montre tout simplement des modifications du niveau de production au Canada depuis le début de la récession que nous vivons, établies au mois de mars ou d'avril 1990, premiers mois de la récession. Vous pouvez voir que jusqu'à septembre 1992, dernier mois pour lequel nous avons des données, nous avons toujours une production légèrement inférieure à celle que nous avions en mars 1990. La ligne grise représente la courbe que nous avions durant la récession de 1981-1982, et, là encore, celle qui a commencé en avril 1981, qui a atteint ses points les plus bas après 18 mois, quelque 6,5 p. 100 inférieure à ce qu'elle était au départ, pour ensuite rebondir après octobre 1982.

[Text]

Now the only reason I want this for reference is all the other charts that make reference to it are aligned in a similar fashion to this particular item.

Let me continue very quickly going through the charts, starting with exports of goods and services. These are meant to be, at best, suggestions. It really fits into the area of things we may want to follow up if you are trying to determine whether there is some impact from the Free Trade Agreement. In this case, we are looking at quarterly data and the total trade or exports of goods and services in this recession, compared to the last. In this particular recession, exports of goods and services have been holding up well in real terms, and currently stand after eleven quarters from the beginning of the recession, some 10 per cent above where they were at the start. This is in real terms; no price effects or price change here. This is compared to the last recession where they declined seven per cent and then began rising only after the trough.

On the investment front, non-residential structures investment; buildings, engineering work, infrastructure, private infrastructure spending, declined both in this recession and in the last. It tended to fall off about five per cent after the third quarter and more recently, has continued to decline. These data are through September of 1992 or the third quarter of 1992, and there has been a decline of about the same magnitude, about a 17 or 18 per cent decline in this recession. I am pointing these out more to contrast between the two. If you look at machinery and equipment investment on the next example, in real terms, it is interesting and raises more questions than answers. It is provocative that machinery and equipment investment in this recession declined about five per cent, remained so at that lower level over the first five or six quarters of the recession and has subsequently been running up. It is currently at a pace, some five per cent above where it was in 1990's first quarter. In the last recession machinery and equipment investment fell roughly in line with the investment in structures, declining about 20 per cent after six quarters and remaining down after that period. If we extended this, we would see non-residential structures and machinery and equipment remaining substantially below their starting point for some time to come.

Labour productivity, output per person, is a year-over-year measure of the growth in that area. The aggregate story is one in which there was an initial slowing of productivity growth, a

[Traduction]

La seule raison pour laquelle je tiens à préciser cela, c'est que tous les autres tableaux qui y font allusion contiennent des valeurs qui sont alignées de la même façon sur ce point particulier.

Permettez-moi de passer très rapidement en revue les tableaux, à commencer par celui sur l'exportation de biens et de services. Cela se veut, au mieux, des suggestions. Ils s'inscrivent vraiment dans le genre de choses que nous voulons suivre, si nous essayons de déterminer si l'accord de libre-échange a eu certaines répercussions. Dans ce cas, voyons les données trimestrielles et le total des exportations de biens et de services au cours de la récession actuelle, comparativement à la dernière. Dans la récession actuelle, l'exportation de biens et de services s'est bien comportée en chiffres réels, et s'établit actuellement après onze trimestres depuis le début de la récession à quelque 10 p. 100 au-dessus de ce qu'elle était au début. Ce sont des chiffres réels; il n'y a pas d'effet sur les prix ni de modification de prix ici. C'est une comparaison avec la dernière récession, où l'exportation avait baissé de 7 p. 100, pour ne recommencer à monter qu'après le creux de la vague.

En ce qui concerne les investissements, les investissements sur des structures non résidentielles, la construction, les travaux d'ingénierie, les dépenses relatives aux infrastructures et aux infrastructures privées ont chuté tant dans la récession que nous vivons que dans la dernière. Les chiffres ont baissé en général d'environ 5 p. 100 après le troisième trimestre et, tout dernièrement, continuaient à baisser. Ces données s'arrêtent au mois de septembre 1992, soit au troisième trimestre de 1992, et il y a eu une baisse de la même ampleur, environ 17 ou 18 p. 100, pour la récession actuelle. J'insiste sur ces points pour vraiment faire ressortir le contraste entre les deux valeurs. Si l'on considère l'exemple suivant, les chiffres réels concernant l'investissement en machinerie et en équipement, on constate que l'exemple est intéressant et qu'il soulève plus de questions qu'il ne donne de réponses. Il est intrigant de voir que l'investissement en machinerie et en équipement au cours de la récession actuelle a baissé d'environ 5 p. 100, est demeuré tel quel au cours des cinq ou six premiers trimestres de la récession, pour ensuite recommencer à monter. Il est actuellement en plein essor, à quelque 5 p. 100 au-dessus de ce qu'il était au premier trimestre de 1990. Au cours de la dernière récession, l'investissement en machinerie et en équipement a chuté grosso modo de la même façon que les investissements en structure, baissant d'environ 20 p. 100 après six trimestres, sans pouvoir remonter après cette période. Si nous extrapolons un peu, nous pourrions constater que l'investissement en structures non résidentielles ainsi qu'en machinerie et en équipement demeurera substantiellement inférieur à sa valeur de départ durant quelque temps encore.

La productivité ouvrière, la production per capita, est une mesure annuelle de la croissance dans ce secteur. Dans l'ensemble, on a observé au départ un ralentissement dans la

[Text]

bit more rapid than last time. However, after the first year, we have had productivity growth continuing to increase in the last roughly 16 months and at a pace not unlike what occurred in the last recession, after the recovery period. It would be the manufacturing sector that one would be especially looking for productivity gains under the free trade agreement. In this recession, we observed that the year-over-year productivity gains have continued except in that eight to 16-month period, where on a year-over-year basis, they were slightly negative and have continued to expand positively. They are currently running on a year-over-year basis, current here being September, about four per cent. In the last recession the productivity decline was more substantial, and the recovery was quicker. There was a cyclical bounce back. We have unfortunately not yet had any cyclical recovery.

Finally, we look at a broad measure of trade activity in goods, trade as a percentage of GDP, trade being export plus imports of goods as a ratio of gross domestic product in constant dollars. Since this recession began, it has continued with few variations to expand. In the last recession it was fairly stable and at a lower level. If you step back to look at the data over the 1980s, you can see that after the FTA, the volume of trade as a share of GDP has continued to rise, with respect to the U.S. and the total. There has been a fairly stable rest-of-world trade share over this period.

I would not say that this is anything where you can sign off and tell your mother, yes, FTA works or does not work. What it does say to you is that trade is continuing to expand; two-way trade, exports and imports. Things are happening on that front, on the investment front, the machinery and equipment side, and these are particularly the areas which Tony suggested we look at. I could not agree more with him on the desirability of looking at this in a much more disaggregated fashion. In the not too distant future we will get the first cut at the detailed investment data for 1992, about March, April of next year. That will give us another year of investment data by industry. All we have right now are the annual numbers for 1989, 1990 and 1991, but we are looking at what can be done to begin to get some assessment on this. I had prepared a diagram for you which shows an arrow going up or an arrow going down and all of that from a big fog bank pointing out to you that you might not know about change until you got out of that fog bank. At the time I drew that diagram in 1989, I had no idea how big a fog bank was that was being generated by a recession. It is going to be a difficult task to determine long-term structural change in an environment in which we are also operating substantially below capacity.

[Traduction]

croissance de la productivité, ralentissement un peu plus marqué que la dernière fois. Cependant, après la première année, la productivité a continué à augmenter au cours des quelque 16 derniers mois, à un rythme assez semblable à ce qui s'est produit au cours de la dernière récession, après la période de relance. Ce serait dans le secteur de la fabrication que l'on rechercherait particulièrement les gains en matière de productivité que nous procure l'accord de libre-échange. Dans la récession actuelle, nous avons observé que les gains annuels en productivité s'étaient poursuivis, sauf au cours de cette période de 8 à 16 mois, où, sur une base annuelle, les valeurs ont été légèrement négatives, pour ensuite prendre une valeur positive continue. Actuellement, sur une base annuelle, elle s'est située à environ 4 p. 100 au mois de septembre. Au cours de la dernière récession, la baisse de la productivité était plus marquée, mais la relance a été plus rapide. Il y a eu un rebond cyclique. Malheureusement, nous n'avons pas encore eu de reprise cyclique.

Enfin, nous voyons une mesure générale du commerce des biens, exprimée en pourcentage du PIB, le commerce étant défini comme étant l'exportation plus l'importation de biens, divisé par le produit intérieur brut, exprimé en dollars constants. Depuis le début de la récession actuelle, il a continué à s'accroître, sans variations majeures. Au cours de la dernière récession, il était relativement stable, à une valeur inférieure. Si l'on jette un coup d'oeil rétrospectif sur les données de 1980, vous pourrez constater qu'après l'ALE, le volume du commerce en tant que part du PIB a continué de s'accroître, en ce qui concerne le commerce avec les États-Unis et le commerce total. Le commerce avec le reste du monde est resté relativement stable durant cette période.

Je ne vous dirai pas que ces informations vous permettraient d'affirmer péremptoirement que l'ALE fonctionne ou ne fonctionne pas. Ce que je vous dis, c'est que le commerce continue de s'accroître: les échanges bilatéraux, les exportations et les importations. Des choses se passent sur ce front, sur le front des investissements, du côté de la machinerie et de l'équipement, il s'agit particulièrement des secteurs que Tony nous a suggéré d'étudier. Je ne pourrais être plus d'accord avec lui quant à la mesure dans laquelle il nous faut étudier tout cela d'une façon beaucoup plus détaillée. Dans un avenir pas trop éloigné, nous obtiendrons les premières données détaillées sur l'investissement pour 1992, soit vers mars ou avril de l'an prochain. Cela nous donnera accès à une autre année de données sur l'investissement, par industrie. Tout ce que nous avons maintenant, ce sont les chiffres annuels pour 1989, 1990 et 1991, mais nous commençons à voir ce qu'on peut faire pour commencer dès maintenant une certaine évaluation à ce sujet. J'ai préparé à votre intention un diagramme qui montre une flèche qui pointe vers le haut ou une flèche qui pointe vers le bas, et je vous l'ai présenté dans un gros banc de brouillard, en vous disant que vous ne pouvez rien savoir des changements avant d'en être sortis. À l'époque où j'ai dessiné ce diagramme

[Text]

The Chairman: Thank you very much, Mr. McCracken. Now we will turn to Dr. Ryten.

Dr. Ryten: Thank you, Mr. Chairman. You were kind enough in your introduction to mention the factors that are going to inhibit me from expressing opinions, and you were also kind to say that given my qualifications, I might say something about the quality of the data used or necessary and the methods used to interpret those data. I do not know about the qualifications, but certainly the interest is there. I have viewed it as a career objective the day when we can have detailed data on our bilateral trade and payments with the United States that our counterparts agree with and that we can take for granted as the basis for any negotiation engaging the two countries, on either bilateral aspects of trade or payments. We are not there yet, but with some of the work that has been going on at Statistics Canada in trying to show patterns of trade between the two countries, I think we have taken a step forward to make our data more comparable with those of our counterparts.

I believe that I am also inhibited from making comments about economic models that imply causal relationships that rest on controversial assumptions. So I will abstain from saying anything about them and proceed to talk about data issues, their shortcomings and what in certain instances we at Statistics Canada are doing about them.

I am going to quote from Mr. Halliday's study on the macro-economic impact of the Canada-United States Free Trade Agreement. I assume that in order to explain changes in FTA sensitive macro-indicators, micro-economic changes or the measurement thereof are required. I also assume, together with the Informetrica study conducted in 1989, that some time perspective is required just as time perspective was required to assess the effects of the trade under the Auto Pact before we can pronounce ourselves on the effects of the FTA. I believe it is Statistics Canada's mission to put in the public domain the best possible data on these matters and hope that by doing that, it will lead to a more enlightened discussion, one more conscious of the pitfalls and shortcomings of the evidence.

There are at least three major shortcomings in the data available to us, and in one case the data that will be available to us. Let me review those. When we describe our trade with a trading partner, we talk about products. We sell widgets, we buy widgets, and those products are defined in a very detailed

[Traduction]

en 1989, je n'avais aucune idée de l'ampleur du banc de brouillard auquel donnerait lieu une récession. Il sera difficile de déterminer les modifications structurelles à long terme dans un contexte où nous fonctionnons nettement en-dessous de nos capacités.

Le président: Merci beaucoup, Monsieur McCracken. Nous passerons maintenant à M. Ryten.

M. Ryten: Merci, Monsieur le président. Vous avez eu la gentillesse de mentionner dans votre introduction les facteurs qui m'empêcheront d'exprimer mes opinions, et vous avez aussi eu la gentillesse de dire qu'en raison de mes compétences, je pourrais parler de la qualité des données utilisées ou nécessaires ainsi que des méthodes utilisées pour interpréter ces données. Je n'irais pas jusqu'à dire que j'ai les compétences voulues, mais je suis certainement intéressé. Je me suis fixé comme objectif de carrière qu'un jour nous puissions obtenir des données détaillées sur le commerce et les paiements bilatéraux avec les États-Unis avec lesquelles nos homologues seraient d'accord et que nous pourrions prendre comme acquis pour toute négociation entre les deux pays, que ce soit pour le commerce bilatéral ou les paiements. Nous n'en sommes pas là, mais avec le travail qui se fait à Statistique Canada quant à une tentative d'établissement des courbes de commerce entre les deux pays, je crois que nous avons fait un pas en avant pour faire en sorte que nos données soient plus comparables avec celles de nos homologues.

Je crois que je vais aussi m'empêcher de formuler des commentaires concernant des modèles économiques qui supposent des relations causales et qui reposent sur des hypothèses controversées. Je m'abstiendrai donc d'en dire quoi que ce soit et me contenterai de vous parler des données, de leurs lacunes et de ce que nous, à Statistique Canada, faisons dans certains cas avec ces données.

Je citerai l'étude de M. Halliday sur l'impact macro-économique de l'accord canado-américain de libre-échange. Je présume que pour expliquer les modifications des macro-indicateurs sensibles de l'ALE, des modifications micro-économiques ou la mesure de ces modifications sont nécessaires. Je présume aussi, comme l'étude d'Informetrica effectuée en 1989, qu'une perspective temporelle est nécessaire, tout comme elle l'était lorsqu'on voulait évaluer les répercussions du Pacte de l'automobile avant de nous prononcer sur les effets de l'ALE. Je crois que c'est la mission de Statistique Canada de remettre dans le domaine public les meilleurs données possibles sur ces questions, et j'espère, ce faisant, qu'elles permettront une discussion plus éclairée, mieux au fait des carences et des lacunes des données.

Il y a au moins trois principales lacunes dans les données auxquelles nous avons accès, et, dans un cas, dans celles qui nous seront fournies. Laissez-moi les passer en revue. Lorsque nous décrivons notre commerce avec un partenaire commercial, nous parlons de produits. Nous vendons des machines,

[Text]

level because most countries manage a detailed tariff schedule. You also know that when we talk about effects and impacts, we talk about industries. We say "how many jobs did industry X gain or lose as a result of such and such? Did the profitability of industry such and such increase or decrease following such and such a measure?" We do not talk about employment or profitability relating to widgets. The relationship between products that we export and import and industries about which we talk, when we think of ownership, employment, profitability and sales is neither direct nor obvious. It is very complex and in many instances very uncertain. We know that in most industries, the list of products produced is extensive. We also know that most industries are very adaptable and can change the configuration of that list from year to year. There is no means to know whether widget A was produced by industry A as a major product or by industry B as a secondary product. Nonetheless, some relationship between these two is required if we are going to make sense, in an industry way, of what we trade in products.

That relationship, however, has serious limitations. We will never reach a stage where we can talk about industrial effects at the level of beef, pork, liquor and wine. We will always stay at a level of disaggregation that is considerably higher. However, we have to go beyond the bold statement that for manufacturing as a whole, such and such happened. That is difficulty number one.

The two other difficulties are accidental. They are in the process of being corrected. Canada and the United States, unlike the vast majority of European countries and Japan, have their own tariff classification. Each of the two countries had its own, not comparable to the other and not comparable to those in use by their OECD trading partners. In 1988, Canada replaced its tariff schedule by the so-called harmonized system, a convention to which 104 countries have subscribed, including all developed countries. That made the descriptions Canada uses for the products it trades, incomparable to the descriptions used by everybody else except the United States in 1988. The United States only adopted the harmonized system in 1989.

This generated two problems. First, how does Canada compare its trading patterns once you start disaggregating them by commodity from 1989 or 1988 onwards with what happened before 1988? Second, what does it do about 1988, in which it is not comparable with its own past, or with the United States in 1988? That is something being corrected, but is nevertheless a pitfall when one tries to interpret disaggregated data and their changes involving periods prior to 1988 and post 1988.

[Traduction]

nous achetons des machins, et ces produits sont définis d'une façon très détaillée, parce que la plupart des pays administrent une grille tarifaire détaillée. Vous savez aussi que lorsque nous parlons d'effet et de répercussion, nous parlons des industries. Nous disons: «Combien d'emplois l'industrie X a-t-elle gagné ou perdu à cause de telle ou telle chose? La rentabilité de l'industrie X a-t-elle augmenté ou diminué après telle ou telle mesure?» Nous ne parlons pas d'emploi ni de rentabilité relative aux machins. La relation entre les produits que nous exportons et importons, d'une part, et les industries dont nous parlons, d'autre part, lorsque nous pensons à la propriété, à l'emploi, à la rentabilité et aux ventes, n'est ni directe ni évidente. Elle est très complexe, et dans de nombreux cas, très incertaine. Nous savons que dans la plupart des industries la liste des produits est très grande. Nous savons aussi que la plupart des industries sont très adaptables et peuvent changer les éléments sur cette liste d'une année à l'autre. Il n'y a pas moyen de savoir si le machin A a été le produit majeur de l'industrie A ou un produit secondaire de l'industrie B. Néanmoins, il nous faut établir une relation entre ces deux éléments si nous voulons donner un sens, industriellement parlant, au commerce de nos produits.

Cette relation s'assortit toutefois de limites marquées. Jamais nous n'en arriverons à pouvoir parler des effets industriels qui se font ressentir à l'échelle du boeuf, du porc, des alcools et des vins. Nous devons toujours regrouper les produits de façon beaucoup moins «désagrégée». Cependant, nous devons quand même aller plus loin que l'énoncé général selon lequel la fabrication dans son ensemble a donné tel ou tel résultat. C'est là la principale difficulté.

Les deux autres difficultés sont accidentelles. Elles sont en voie d'être corrigées. Le Canada et les États-Unis, à l'encontre de la plupart des pays européens et du Japon, ont leur propre classification des tarifs. Chacun des deux pays a sa classification propre, qui n'est pas comparable à l'autre ni à celle utilisée par les partenaires commerciaux de l'OCDE. En 1988, le Canada a remplacé sa grille tarifaire par ce qu'on appelle le système harmonisé, une convention à laquelle cent quatre pays ont souscrit, notamment tous les pays industrialisés. Ainsi, la description des produits commerciaux canadiens n'était plus comparable à la description utilisée par tous les autres pays, sauf les États-Unis en 1988. Les États-Unis n'ont adopté le système harmonisé qu'en 1989.

Cette situation a soulevé deux problèmes. Premièrement, comment la structure commerciale du Canada était-elle comparable à celle qui était en place avant 1988, après que l'on eut commencé, en 1989 ou en 1988, à la «désagréger» produit par produit? Deuxièmement, que représentait-elle en 1988, lorsqu'on ne pouvait la comparer à ce qu'elle avait été dans le passé, ni à celle qui était en place aux États-Unis en 1988? On corrige actuellement cette situation; toutefois, elle n'en pose pas moins un obstacle, lorsqu'on tente d'interpréter des

[Text]

The third difficulty has to do with the way in which we describe industries. Every country has an industrial classification. Most countries have an industrial classification that is internationally comparable. It has been issued as a standard by the United Nations, improved upon in the case of the majority of European countries by the statistics offices of the European community and guaranteed to be comparable across countries. Canada has its own, not comparable to that one and so does the United States. However, if we wish to know how well we are doing in the United States market in an industrial sense and compare how well the United States is doing in the Canadian market in an industrial sense, we have to use the same classification or else be capable of translating their standard into ours and conversely.

Statistics Canada has produced after something like three or four years of lengthy discussion and negotiation a translation volume, what we call a concordance, that allows us to make direct comparisons between the way in which the United States describes its industries and the way we do and we are now in the process of arranging things so that both countries can compare their industrial classification with its counterpart in Europe.

For those who are not aware of the details of that concordance, using indistinctly the west classification or the Canadian classification, is a definite pitfall. It is not a pitfall as long as you are talking about manufacturing as a whole. It is not a pitfall when you are talking about the broadest of industrial categories. Assume, however, as you wish to say something interesting and come down to more disaggregated levels such as primary metals, fabricated metals, machinery, leather and allied industries; there the pitfalls are considerable if you do not bear in mind the ways in which our industries should be compared to their U.S. counterparts.

We are, Mr. Chairman, conducting a sizeable job of compiling data involving production and trade in Canada and in the United States for the period 1981 to 1991 and using our best intelligence on the ways in which those data can be made comparable over time and between the United States and Canada. Our analysis is entirely in terms of market shares. Market shares are a means to approximate an answer to one of Mr. Halliday's very justified questions. How can one disentangle the effects of the recession from other effects; for example, the effects of a Free Trade Agreement. They are a crude approximation, but at least they present some evidence

[Traduction]

données «désagrégées» et les changements qu'elles ont subis avant et après 1988.

Le troisième problème a trait à la description que nous faisons des industries. Chaque pays est doté d'un système de classification des industries. Les systèmes de la plupart des pays sont comparables. Le système de classification des industries est une norme mise en place par les Nations Unies; cette classification a été améliorée, pour la plupart des pays européens, par les bureaux de statistiques de la Communauté européenne et est comparable d'un pays à l'autre. Comme les États-Unis, le Canada est doté de son propre système de classification, qui n'est pas comparable à celui des pays européens. Cependant, si nous souhaitons déterminer le rendement de nos industries sur le marché américain et le comparer à celui des industries américaines sur le marché canadien, nous devons utiliser un seul système de classification, ou encore être en mesure de convertir les normes américaines en normes canadiennes, et vice-versa.

Après quelque trois ou quatre ans de longues discussions et négociations, Statistique Canada a produit un guide de conversion (nous l'appelons «tableau de concordance»), qui nous permet de comparer directement la description des industries américaines et la description des industries canadiennes; en outre, nous prenons actuellement diverses mesures de façon à ce que nos deux pays puissent comparer leur système de classification des industries à celui des pays européens.

Ceux qui ne connaissent pas les détails de ce tableau de concordance doivent savoir que lorsqu'on utilise indistinctement le système de classification américain et le système canadien on se heurte à coup sûr à un problème. Il n'y a aucun problème tant qu'il est question du secteur manufacturier en général. Il n'y a aucun problème lorsque l'on parle des grandes catégories d'industries. Cependant, supposons que vous souhaitez fournir des résultats plus intéressants et que vous abordez des données plus détaillées touchant, notamment, l'industrie métallurgique primaire, les métaux ouvrés, la machinerie, le cuir et les industries connexes, vous vous heurtez à des problèmes considérables, si vous ne tenez pas compte de la façon dont on devrait comparer nos industries avec celles des États-Unis.

Monsieur le président, nous effectuons actuellement des travaux importants: nous réunissons des données relatives à la production et au commerce au Canada et aux États-Unis entre 1981 et 1991, et nous avons établi, au meilleur de notre connaissance, des façons de rendre ces données comparables d'une période à l'autre et de comparer les données touchant les industries américaines aux données touchant les industries canadiennes. Notre analyse se fonde uniquement sur des parts de marché. Les parts de marché permettent de fournir une réponse approximative à l'une des questions très justifiées de M. Halliday, qui demandait comment nous pouvions distinguer

[Text]

for policy analysts, for economists to speculate on likely effects of the Free Trade Agreement.

In the process of that compilation, we have found that there are important gaps in our information in addition to the intrinsic difficulties that I referred to. One of those gaps refers to our payments relationships with the U.S. which are not easily compartmentalized, notwithstanding that the Free Trade Agreement involves manufactured goods. If there is an agreement on goods, it spills over to other transactions involving the purchase and the sale of services. Those transactions involve foreign direct investment in both directions. We have a great deal of detail about merchandise. We do not have the same knowledge of detail about our service transactions, or of the industrial origins and destinations of foreign direct investment. In spite of the fact that Statistics Canada has been conducting pioneering work on the industrial disaggregation of foreign direct investment, the work is still experimental. After placing in the public domain our information on merchandise transactions, which I am sure will lead to a number of interesting questions about the rest of our payments transactions with the United States, we shall still be left with considerable uncertainty because our understanding of the detail of foreign direct investment and services is not sufficiently detailed.

I will stop here and answer questions members of the committee may have.

The Chairman: We are grateful to the witnesses. Honourable senators, is it all clear?

Senator MacEachen: Mr. Chairman, may I begin by going back to our discussion at the last meeting. Based on what we read on the methodology, the committee was unable to draw any conclusions at this stage on the impact of the FTA. There have been publications on both sides alleging benefits and disadvantages. We have been empowered to render an objective judgement and say, "We have examined the Free Trade Agreement over the years and we find that it has had this beneficial effect," if we could say what the C.D. Howe study says. However, the best advice we have up to the now is that the jury is a hung jury. Mr. McCracken analyzed the two models and how they could be used, and how they may not have been properly used in certain studies. He concluded by putting before us some tables about which he seemed to be drawing conclusions. I am not sure whether I am right. My impression is that if you examine the performance of the economy during the 1981 recession and the 1991 recession,

[Traduction]

les conséquences de la récession des autres conséquences, par exemple, celles de l'accord de libre-échange. Il s'agit d'une simple approximation; toutefois, elle fournit au moins certaines données concrètes, qui permettront aux analystes de politiques et aux économistes d'établir des hypothèses quant aux conséquences probables de l'accord de libre-échange.

Lorsque nous avons réuni ces données, nous avons relevé, outre les problèmes inhérents auxquels j'ai fait allusion, d'importantes lacunes dans nos renseignements. L'une de ces lacunes touche les paiements que nous versons aux États-Unis et ceux qu'ils nous versent, paiements que l'on ne peut catégoriser facilement, mis à part les produits fabriqués visés par l'accord de libre-échange. Lorsqu'un accord vise certains produits, il se répercute sur d'autres transactions liées à l'achat et à la vente de services. Ces transactions touchent les investissements directs étrangers réciproques. Nous disposons d'innombrables renseignements détaillés au sujet de la marchandise. Il n'en est pas de même de nos transactions relatives aux services, ni des industries dont proviennent les investissements directs étrangers et celles auxquelles ils sont destinés. Malgré les travaux innovateurs effectués par Statistique Canada au sujet de la «désagrégation» des investissements directs étrangers dans les diverses industries, nous n'en sommes qu'à l'étape expérimentale. Une fois que nous aurons publié nos renseignements relatifs aux transactions touchant la marchandise, ce qui, j'en suis certain, soulèvera un certain nombre de questions intéressantes concernant le reste de nos transactions avec les États-Unis, nous demeurerons tout de même dans une profonde incertitude, étant donné que nos connaissances des investissements directs étrangers et des services ne sont pas suffisamment détaillées.

Je m'arrête pour répondre aux questions des membres de votre comité.

Le président: Nous remercions les témoins. Honorables sénateurs, souhaitez-vous obtenir des précisions?

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, j'aimerais revenir à ce dont nous avons discuté à la dernière réunion. D'après ce que nous avons lu au sujet de la méthodologie, à ce jour, le comité n'a pas été en mesure de tirer de conclusion au sujet des conséquences de l'ALE. Les deux parties ont publié des documents dans lesquels elles établissent de prétendus avantages et inconvénients. On nous a habilités à rendre un jugement objectif et à dire: «Nous avons étudié l'accord de libre-échange depuis son entrée en vigueur, et voici l'avantage qu'il présente, selon nous.», comme le révèle l'étude effectuée par l'institut C.D. Howe. À l'heure actuelle, nous ne pouvons affirmer qu'une chose: nous nous trouvons dans une impasse. M. McCracken a analysé les deux modèles, la façon dont on pourrait les utiliser, ainsi que la mauvaise utilisation que l'on a pu en faire dans le cadre de certaines études. À la fin de son exposé, il nous a présenté quelques tableaux, dont il a semblé tirer des conclusions. Je ne suis pas certain d'avoir raison. J'ai

[Text]

look at certain elements like M and E investments and exports of goods and services, you will find there has been a better performance in this recent recession. Therefore, one might conclude that this is due to the FTA. I am not sure. Am I right? If you did say that, or if that is what you are tentatively suggesting, does not that conclusion fall to the wayside in the light of the criticisms that have been made of other methods or conclusions. I really want to understand, not controvert what Mr. McCracken has said.

Mr. McCracken: Let me pick up on that point. I think the purpose of putting it forward was simply to suggest to you that there are areas that almost call for much closer examination. There are areas one would expect to see, identified before the Free Trade Agreement, as likely areas to be impacted by a free trade agreement. Some interesting changes occurring. It is still too early and the work has not been done to determine whether this is attributable to the Free Trade Agreement in a way that can be separated. In the case of the machinery and equipment investment, one would want to determine whether the investment that is taking place at a much more disaggregated level within manufacturing is occurring in those sectors where rationalization and trade expansion were supposed to be taking place. Were they occurring where one expected, or is a level of investment occurring in those sectors over and above what one should expect, given the rather poor economic performance in almost all sectors of the economy at this stage? Is there some sort of restructuring going on against the wind?

That work has not been done yet, not by us at least. I suggest it is still premature.

I think our problem is not a hung jury. Our problem is that a number of the jury members are not in the jury room. They are not working. Some may be absent without leave; some may be just simply absent. It is still out at this point, and if one had to conclude today whether this works or not, I suggest you are still in the same fog that you were in a year or two years ago. Now we have had a little lifting of the veil with this aggregate piece from C.D. Howe. However, as Mr. Halliday said earlier, it just begins the process in a very aggregate way.

I am excitedly looking forward to the timely and early release of a cogent study by Statistics Canada because that may be the first time we have seen, at the level of disaggregation that we all would like to see, some sense of what has been happening over the last several years. We all respect the care

[Traduction]

l'impression que, si l'on étudie le rendement de l'économie durant la récession de 1981 et celle de 1991 et que l'on examine certains éléments comme les investissements dans la machinerie et l'équipement et les exportations de produits et de services, on s'aperçoit que l'économie s'est mieux comportée au cours de la dernière récession. On pourrait donc conclure que cette situation est attribuable à l'ALE. Je n'en suis pas certain. Ai-je raison? Si nous tirions cette conclusion, ou encore si nous la laissons entendre, ne l'écarterait-on pas, à la lumière des critiques dont d'autres méthodes et d'autres conclusions ont fait l'objet? Je veux vraiment comprendre, non pas contredire les affirmations de M. McCracken.

M. McCracken: Permettez-moi une remarque à ce sujet. Je crois que cette affirmation visait simplement à vous sensibiliser à certains secteurs qui exigent presque une étude plus minutieuse. Certains secteurs, déterminés avant la signature de l'accord de libre-échange, seront vraisemblablement touchés par ce genre d'accord. Certains changements intéressants se produisent. Il est encore trop tôt, et nous n'avons encore rien fait pour déterminer d'une manière distincte si ces changements sont attribuables ou non à l'accord de libre-échange. Pour ce qui est des investissements dans la machinerie et l'équipement, il serait souhaitable de déterminer si les investissements effectués dans des secteurs beaucoup plus précis de la production touchent ou non les secteurs où nous devons assister à une rationalisation et à l'expansion des échanges. Les investissements ont-ils touché les secteurs prévus? Les investissements effectués dans ces secteurs ont-ils plutôt largement dépassé les attentes, étant donné le rendement relativement faible de l'économie constaté dans presque tous les secteurs jusqu'à maintenant? Procède-t-on à une restructuration envers et contre tout?

Cette restructuration n'a toujours pas été effectuée, du moins pas par nous. À mon avis, elle est encore prématurée.

Je ne crois pas que notre problème découle d'une impasse dans laquelle nous nous trouvons. Notre problème provient de l'absence d'un certain nombre de responsables. Ils ne font pas leur travail. Certains manquent à l'appel, tandis que d'autres sont simplement absents. La question est toujours en suspens, et si nous devons déterminer aujourd'hui si le système fonctionne ou non, cela nous serait difficile, étant donné qu'à mon avis nous nous trouvons toujours dans la même incertitude que celle où nous nous trouvions il y a un ou deux ans. Le résumé préparé par l'institut C.D. Howe nous a permis de lever quelque peu le voile. Toutefois, comme M. Halliday l'a dit tout à l'heure, ce n'est là qu'une première étape très sommaire.

J'ai très hâte de voir Statistique Canada publier son étude édifiante et opportune, laquelle pourrait, pour la première fois, nous fournir l'analyse détaillée que nous souhaitons tous et dont nous pourrions retirer une certaine notion de l'évolution de la situation au cours des dernières années. Nous sommes

[Text]

by which those numbers will be treated, compiled and documented. Even if they do not make conclusions, I suspect it will be about a day or two before conclusions start being drawn from the numbers they put in the public domain.

I am disappointed that a lot of other work has not been done. If you recall from our conversation some time ago, when we looked at what needed to be done, we were assured that things were underway, that all was in hand, and that we would be shortly flooded with studies of good analytical quality. Therefore, our recommendation to External Affairs was simply: "God sakes, publish them, and give us an annual summary so we can follow them because we are going to need a guide book to all of this." We have not seen that either. I remain disappointed and do not think that you are being well served in your search for some definitive view. But I warned you at that time that it may be several years before you are able to get that view.

One other observation I should have made earlier regarding Mr. Halliday's item is: When you look for the impacts of the Free Trade Agreement, do not feel you are constrained to the period January 1, 1989 going forward, because there may have been effects in the years before, positive or negative. I mention that because it was a matter of fairly strong public anticipation, as early as 1986, that some kind of Free Trade Agreement would be coming. Trade liberalization, speaking more broadly, was something that was a factor, an expectation in the early 1980s, with the work that was underway on sectoral free trade discussions of the previous government.

I recall a recent anecdote from the people in New Zealand with their goods and services tax. They spent a lot of analytical power trying to figure out what it did, in particular what did it do to prices. They studied and studied and it was only one late night when an assistant chief statisticians, one of Dr. Ryten's counterparts, leaned back in his chair looking at the graphs in front of him and found the missing impact on prices of the goods and services tax. It had happened three or four months before the tax had been introduced, and they had been focusing at the point right after, and as a result they missed some anticipatory moves that may have taken place in that earlier period.

With Jacob Ryten here, I cannot miss the opportunity to draw attention to the fact that he pointed out the work done on his concordance between the SICs in Canada and the United States. It was a very useful document, one that was

[Traduction]

tous conscients du soin que l'on mettra à traiter, à réunir et à prouver les chiffres qu'elle contiendra. Même si Statistique Canada ne tire aucune conclusion, il ne faudra qu'un jour ou deux avant que l'on commence à en établir à partir des chiffres publiés.

Je suis déçu de voir que bien des travaux n'ont pas encore été réalisés. Si vous vous souvenez de la conversation que nous avons eue il y a quelque temps, au cours de laquelle nous avons étudié tous les travaux qui s'imposaient, on nous a assuré qu'ils étaient en cours, que l'on disposait de tous les éléments et que, dans un bref délai, nous serions submergés d'excellentes études analytiques. Nous avons donc simplement recommandé aux Affaires extérieures de publier les études et de nous fournir un résumé annuel qui nous permettrait de les comprendre, étant donné que nous aurions besoin d'un guide explicatif à ce sujet. Ce document ne nous a pas été fourni non plus. Je suis toujours déçu; en outre, à mon avis, vous n'êtes pas bien appuyés dans votre quête d'une vision définitive. Je vous avais cependant prévenus à l'époque que vous devriez peut-être attendre plusieurs années avant d'obtenir cette vision.

J'aurais dû formuler une autre observation au sujet de la question soulevée tout à l'heure par M. Halliday: lorsque vous étudiez les conséquences de l'accord de libre-échange, ne croyez pas devoir commencer au 1^{er} janvier 1989, puisque des conséquences, positives ou négatives, peuvent s'être produites durant les années précédentes? Je vous précise ce point, car dès 1986 la population était relativement convaincue qu'une forme quelconque d'accord de libre-échange était à venir. D'un point de vue plus général, la libéralisation du commerce a été un facteur et a suscité des attentes au début des années 80, lorsque les discussions que le gouvernement de l'époque entretenait au sujet d'accords de libre-échange sectoriels ont donné lieu à certains travaux.

Je me souviens d'une récente anecdote touchant les Néo-Zélandais et la taxe sur les produits et services qui leur est imposée. Ils ont consacré une quantité considérable d'efforts à des analyses visant à déterminer ses conséquences, particulièrement sur les prix. Ils ont réalisé maintes et maintes études jusqu'à ce qu'un soir, confortablement installé dans son fauteuil, un statisticien adjoint, l'un des homologues de M. Ryten, étudie les graphiques qui se trouvaient devant lui et découvre les conséquences sur les prix de la taxe sur les produits et services. Ces conséquences s'étaient manifestées trois ou quatre mois avant l'entrée en vigueur de la taxe; cependant, les statisticiens s'étaient attachés à ce qui était survenu immédiatement après cette date et avaient donc omis certaines mesures susceptibles d'avoir été prises durant la période qui avait précédé l'entrée en vigueur de la taxe.

Étant donné la présence parmi nous de Jacob Ryten, je ne peux laisser passer l'occasion de porter à votre attention les travaux (il les a lui-même soulignés) qu'il a consacrés à la correspondance entre la CTI au Canada et la CTI aux

[Text]

simultaneously published by the U.S. Department of Commerce and Statistics Canada. If the committee wants to get a cheaper copy, the U.S. government printing office charges about half the price of Statistics Canada's for the same publication.

Senator MacEachen: Thank you very much for that answer. As I listened to Dr. Ryten, I wondered whether in the light of the pitfalls he described, the incomplete data available and the uncertainties which exist, whether any definitive conclusions can be drawn. Until the statistical foundation is established, if there are so many weaknesses in the data, what is the point of trying to reach a conclusion? Depending on the answer, how could we advance even a sector of the work? What ought to be concentrated upon? If the committee had the funds to do some research of its own, what should it concentrate on to carry this forward, even a step by step or segmented basis?

I then raise the matter of investment. When this committee went to Washington before the Free Trade Agreement was implemented and heard testimony from very important people in Washington, the emphasis was placed on investment. I believe that it was Bergsten of the Institute of International Economics who built that up as a principal benefit. Is that a realistic area to investigate? How would one do it? Are there more important areas that could be undertaken? Since investment received such prominence in the discussions prior to the implementation, would it be a place to begin?

Dr. Ryten: When you have tentative data, you cannot draw definitive conclusions. Our data are tentative, and it will not be until more time elapses that we will feel more confident in analytical work designed to identify and isolate trends and decide whether these trends are permanent and sustainable, or whether they are spurious results of uncertain data. I do not think there is a way to inspire definitive conclusion with what we have and the weaknesses. I look forward to debate on the data that we shall place in the public domain; first, their highlights on the 17th of December, and more when our full report appears in public at the end of next January. One of the most fruitful ways of improving data is to have them stimulate discussion, controversy, and to have their strengths and weaknesses tested to see what other aspects are required to shed light on a particular problem.

[Traduction]

États-Unis. Il a produit un document très utile, document qui a été publié simultanément par le ministère du Commerce des États-Unis et Statistique Canada. Si les membres de votre comité souhaitent en obtenir un exemplaire moins coûteux, ils peuvent le commander à l'imprimerie du gouvernement des États-Unis, qui en demande environ la moitié du prix exigé par Statistique Canada.

La sénateur MacEachen: Merci beaucoup de votre réponse. En écoutant M. Ryten, je me demandais si, étant donné les problèmes qu'il décrivait, les données incomplètes dont nous disposons et l'incertitude dans laquelle nous nous trouvons, nous pouvons tirer ou non des conclusions définitives. Tant que les statistiques fondamentales n'auront pas été établies, si les données comportent un si grand nombre de lacunes, pourquoi tenterions-nous de tirer des conclusions? Si nous ne détenons pas de renseignements concrets, comment pourrions-nous progresser, ne serait-ce que sur un seul plan? À quoi devrions-nous nous attacher? Si votre comité disposait de suffisamment de fonds pour effectuer quelques recherches lui-même, à quoi devrait-il s'attacher afin de faire progresser les travaux, ne serait-ce que de façon irrégulière?

J'en arrive maintenant aux investissements. Lorsque les membres de votre comité se sont rendus à Washington avant l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange et qu'ils y ont entendu le témoignage de gens très importants, ils ont mis l'accent sur les investissements. Je crois que c'est Bergsten, de l'*Institute of International Economics*, qui a fait de cette question l'un des principaux avantages. Serait-il réaliste d'examiner ce secteur? Comment s'y prendrait-on? Y a-t-il des domaines plus importants qui devraient être étudiés? Étant donné que l'on a accordé tellement d'importance aux investissements au cours des discussions qui ont précédé l'entrée en vigueur de l'accord, devrait-on commencer par là?

M. Ryten: Lorsqu'on ne dispose que de données provisoires, on ne peut tirer de conclusion définitive. Nos données sont provisoires, et il nous faudra encore attendre d'être plus certains des analyses visant à relever et à isoler les tendances et que nous déterminions si ces tendances sont permanentes ou durables ou si elles ne sont que le résultat trompeur de données incertaines. À mon avis, nous n'avons aucun moyen d'établir des conclusions définitives à partir des données dont nous disposons, compte tenu des lacunes qu'elles comportent. J'ai hâte de discuter des données que nous rendrons publiques: d'abord, les points saillants le 17 décembre, puis, d'autres données lorsque nous publierons notre rapport complet à la fin de janvier prochain. L'une des façons les plus fructueuses d'améliorer des données est de faire en sorte qu'elles suscitent un débat, une controverse, et de mettre leurs avantages et leurs faiblesses à l'épreuve, de façon à déterminer les autres éléments nécessaires à l'éclaircissement de problèmes particuliers.

[Text]

If the committee had all the resources required to finance further inquiries, further research into what is missing, I would concur with the notion that more and better surveys of foreign direct investment are extremely important to make sense of the trade data. If resources were not a limiting factor, better knowledge of what producers export so we can relate products to industries, here and in the United States, is a necessary advance for us to get into a position where firmer conclusions are drawn.

On foreign direct investment, if work is to be fruitful, it has to be a collaborative effort with the United States. Over the last twenty years we have developed very close relationships with our U.S. counterparts, with those who are responsible for the trade statistics and those responsible for payments statistics. We meet on the latter once a year and we see that our figures are agreed to, fully comparable on both sides of the border. I would attempt to capitalize on that relationship and stimulate work on both sides of the border to measure more accurately the flows of foreign direct investment, and above all, measure the industrial origins and destinations of those flows. When I say foreign direct investment incidentally, I am refer to something Mike McCracken mentioned in his remarks; new investment and the reassignment of retained earnings to other destinations.

We are doing some work on the latter, work which has also been published in our analysis of mergers and acquisitions which we can classify into those originating in enterprises under foreign control and those that started out from enterprises under domestic control. That would be a very useful complement to anything we can do on current flows of foreign direct investment.

I do not know whether I have answered the questions. I have left the impression of tentativeness and diffidence about the possibilities of immediate and definitive conclusions. That was deliberate.

Mr. McCracken: One thing you might consider doing is to agree amongst yourselves, amongst the different parties, and perhaps with advice from different researchers, on one or two sectors where it is felt, based on earlier studies, anecdotes or whatever else, it is that you wish to use as inputs; where it is expected there may be substantial positive or negative impacts of the FTA, fairly narrowly defined sectors, and then focus in on those sectors. Think of them as almost a case study where we put our effort into the data, into the interviews with unions

[Traduction]

Si votre comité disposait de toutes les ressources essentielles au financement d'enquêtes et de recherches plus poussées qui permettraient de découvrir les éléments manquants, je conviendrais qu'il est extrêmement important de consacrer des études plus nombreuses et plus perfectionnées aux investissements directs étrangers, si nous souhaitons comprendre les données relatives au commerce. Si les ressources ne nous imposaient pas de contraintes, nous devrions absolument améliorer nos connaissances des biens exportés par les producteurs, connaissances qui nous permettraient d'établir un lien entre les industries et les produits canadiens et américains, de façon à être en mesure de tirer des conclusions plus fermes.

En ce qui concerne les travaux relatifs aux investissements directs étrangers, si nous souhaitons qu'ils soient fructueux, ils doivent être réalisés en collaboration avec les États-Unis. Au cours des vingt dernières années, nous avons établi des relations très étroites avec nos homologues américains, les responsables des statistiques relatives au commerce et aux paiements. Nous nous réunissons annuellement pour discuter de ces dernières statistiques; nous constatons que nos chiffres sont approuvés et que les chiffres canadiens et américains sont tout à fait comparables. Je tenterais de tirer le maximum de cette relation et d'amener les deux pays à réaliser des travaux visant à évaluer de manière plus précise le mouvement des investissements directs étrangers et, surtout, les industries dont ces investissements proviennent et celles auxquelles ils sont destinés. En passant, lorsque je parle d'investissements directs étrangers, je me reporte à des expressions auxquelles Mike McCracken a fait allusion: les «nouveaux investissements» et la «réaffectation de bénéfices non répartis».

Nous consacrons actuellement certains travaux à cette dernière question, travaux que nous avons intégrés à notre analyse des fusions et des acquisitions, qui peuvent être réparties en deux catégories: celles qui sont mises de l'avant par des entreprises étrangères et celles qui sont mises de l'avant par des entreprises nationales. Cette étude se révélerait un complément très utile à toute étude que nous pourrions consacrer au mouvement actuel des investissements directs étrangers.

J'ignore si j'ai répondu à vos questions. Je vous ai laissé une impression d'incertitude et d'hésitation quant à l'établissement de conclusions immédiates et définitives. C'était délibéré.

M. McCracken: Vous pourriez, notamment, envisager la possibilité d'établir, de concert avec les diverses parties, en consultant peut-être des chercheurs, un ou deux secteurs, au sujet desquels, d'après un facteur quelconque, notamment des études ou des anecdotes antérieures, vous jugez disposer de données que vous souhaitez utiliser, des secteurs qui, selon vous, devraient subir des conséquences importantes, positives ou négatives, de l'ALE et vous attacher à ces secteurs relativement restreints. Considérez pratiquement ces secteurs

[Text]

and employers in that sector and try to get the picture painted so it is a little clearer than simply a surrealistic smear as it often is. All you will have at the end of that exercise are a couple of case studies. You do not know if it has been that way in all areas, but you will have had at least a blueprint on how one can do it. You will have had the experience to offer a model for others to pursue. You would agree ahead of time on what you think that industry is. One of your considerations might be: Do you get the cooperation of associations of labour, of other people in that particular sector?

That is a possibility for you. Obviously, if you say manufacturing, that is no good. That takes the problem back to the beginning. From our own studies, some of the industries that had substantial positive impacts were things like the iron and steel industry, railroad rolling stock, miscellaneous transportation equipment, industrial chemicals. Some of the sectors with negative effects were things like tobacco products which have their own special problems. Rubber products were less than average. Food and beverages, particularly dairy, less than average; paper, a little affected because there was not much involved in the FTA. With something like that, you might say, "Well, let us not worry about it." The auto sector, with regard to the FTA, had already gone through that process. To fine-tune it, perhaps you would go down to basic petro-chemicals. On the negative side, you may want to hone in on synthetic textiles or an area where there may be damage.

That might be a fruitful exercise at this juncture. Enough time may have gone by if it is an older industry. It has the advantage that typically the data of that industry will be a bit better, more stable and you will have more commodity detail, and it is one in which the understanding of the industry is better. It might be a way you can make some forward progress. I hear your concern that we are not advancing this very rapidly. We will be through the NAFTA, into GATT, and into God only knows what before we know whether the first one was of use.

[Traduction]

comme l'objet d'une étude de cas, le genre d'étude où nous nous attachons aux données et aux entrevues avec des représentants de syndicats et d'employeurs du secteur concerné et où nous tentons de broser un tableau un peu plus précis que les simples gribouillis surréalistes que nous obtenons souvent. En bout de ligne, vous ne vous retrouverez qu'avez quelques études de cas. Vous ignorerez si elles reflètent tous les secteurs; toutefois, vous disposerez au moins d'un plan vous permettant de réaliser ce genre d'étude. Vous aurez élaboré un modèle, dont d'autres pourront s'inspirer. Il vous faudrait convenir à l'avance d'une description de l'industrie en question. Vous pourriez vous demander, notamment, s'il y aurait lieu d'obtenir la collaboration de syndicats et d'autres représentants du secteur.

Voilà une méthode que vous pourriez appliquer. Manifestement, si vous choisissez le secteur manufacturier, elle ne vous sera pas utile. Vous reviendrez au point de départ. Nos propres études ont révélé que, parmi les secteurs qui ont subi d'importantes conséquences positives, on compte l'industrie sidérurgique, le matériel ferroviaire roulant, l'équipement de transport et les produits chimiques industriels. Divers secteurs, notamment ceux des produits du tabac, où l'on se heurte à des problèmes particuliers, ont subi des conséquences négatives. Dans le secteur des produits du caoutchouc, le rendement est inférieur à la moyenne. Il en est de même du secteur des aliments et des breuvages, particulièrement en ce qui a trait aux produits laitiers; l'industrie du papier a été peu touchée, étant donné le peu d'influence que l'ALE a sur elle. Lorsqu'on se retrouve devant ce genre de situation, on peut choisir de ne pas s'inquiéter. Pour ce qui est du secteur de l'automobile, il avait déjà subi les conséquences de l'ALE. Si vous souhaitez obtenir des résultats plus précis, vous devriez peut-être choisir un secteur élémentaire: l'industrie pétrochimique. Pour ce qui est des conséquences négatives, vous pourriez vous attacher aux textiles synthétiques ou à un autre secteur susceptible d'avoir subi des conséquences néfastes.

Ce genre de travail pourrait se révéler fructueux dans le contexte actuel. Le moment est peut-être venu, si votre étude porte sur une industrie établie de longue date. Vous en retirerez l'avantage suivant: de façon générale, les données que vous réunirez au sujet de l'industrie en question seront légèrement plus précises et stables; vous disposerez de renseignements plus détaillés au sujet des produits; enfin, nous connaissons mieux ce genre d'industrie. Vous pourriez peut-être ainsi réaliser quelques progrès. Je sais que vous êtes préoccupés par le rythme très lent de notre progression. Même lorsque l'ALENA aura été mis en place et que nous aurons commencé à nous attacher au GATT et à Dieu seul sait quelle autre chose, nous pourrions déterminer si le premier accord a servi à quelque chose.

[Text]

Senator Cools: Thank you, Mr. Chairman. I always find you economists formidable. I would like to put a question to both of you. I think it was Mr. McCracken who said that essentially these analyses or conclusions are arrived at by two kinds of models. I believe you said the two models were the macro-economic model and the computable equilibrium model. In this entire country, how many companies, organizations or entities have the capability to conduct such models. If you know how many, could you name them? The one I am sure I know is the Bank of Canada. I raise this issue for a very important reason. Increasingly in our committee work, we are encountering these models and we are frequently told the light is over here, but we labour in darkness because it seems that the holders of the light are really a very small number of people, barring all the pitfalls and inadequacies in the original data.

The Chairman: That is what is known as gnosticism. We have the light; everything else is in darkness.

Senator Cools: Absolutely.

The Chairman: Senators, I want to call your attention to the clock. As you know the Senate continued beyond the hour of three this afternoon with the result that the committee did not begin its work at the hour it ought to have. Would you bear that in mind, both on questions and answers? Senator Cools' question is in play.

Senator MacEachen: Are you saying we have to quit at 5:00?

The Chairman: There is a meeting of National Finance at 5:00. Senator Bolduc has to go there and I ought to be there, but perhaps we will be tardy.

Senator Cools: Senator Bolduc can hold that committee for a few minutes, I am sure.

The Chairman: Let us see how it goes.

Mr. McCracken: I will take the subtle hint of being brief.

There are more providers of models than there are phone services. In that sense, the problem is perhaps not as bad as telephone services. That may not reassure you. The Department of Finance has several general equilibrium models. Some of the universities are using these tools. Harris and Cox are the two names most associated with it and Whalley at the University of Western Ontario. In terms of the macro-economic models, there is Informetrica, the Conference Board, Data Resources of Canada and the Wharton Econometrics, now WEFA. We believe ours is the biggest and the best. There was a series of these models maintained at the Economic Council of Canada. I have on other occasions testified as to the unfortunate demise of that establishment along with its models.

[Traduction]

Le sénateur Cools: Merci, monsieur le président. J'ai toujours trouvé les économistes formidables. J'aimerais vous poser une question à vous deux. Je crois que c'est M. McCracken qui a dit qu'essentiellement on en était arrivé à ces analyses ou à ces conclusions grâce à deux types de modèles. Ces deux modèles sont, si j'ai bien compris, le modèle macro-économique et le modèle de l'équilibre calculable. Dans notre pays, combien d'entreprises, d'organismes ou de sociétés ont la possibilité d'appliquer de tels modèles? Si vous avez une réponse à cette question, pourriez-vous nommer ces entreprises? La Banque du Canada en fait partie, j'en suis bien certain. Je pose en fait ces questions pour une raison très importante. De plus en plus, dans le cadre du travail de notre comité, nous devons faire face à ces modèles; on nous dit souvent que la solution est à l'horizon, mais nous travaillons dans l'inconnu car il semble que les détenteurs de la solution ne sont en fait qu'un groupe de personnes très restreint qui occultent les lacunes et les erreurs des données initiales.

Le président: Ça relève du gnosticisme. Quelques-uns ont la solution; tous les autres restent ignorants.

Le sénateur Cools: Absolument.

Le président: Sénateurs, je voudrais attirer votre attention sur l'heure. Comme vous le savez, les travaux du Sénat se sont poursuivis après 15 heures cet après-midi; le comité n'a donc pas pu commencer ses travaux à l'heure prévue. En tiendrez-vous compte dans vos questions et réponses? Nous en étions à la question du sénateur Cools.

Le sénateur MacEachen: Cela veut-il dire que nous devons lever la séance à 17 heures?

Le président: Il y a une réunion du groupe des finances nationales à 17 heures. Le sénateur Bolduc doit s'y rendre et je dois y être aussi, peut-être serons-nous un peu en retard.

Le sénateur Cools: Le sénateur Bolduc peut, j'en suis sûr, faire attendre quelques minutes les membres de ce comité.

Le président: Nous verrons comment cela se passe.

M. McCracken: J'ai bien compris, messieurs, je dois être bref.

Il y a un plus grand nombre de fournisseurs de modèles qu'il n'y a de services téléphoniques. Le problème n'est donc peut-être pas aussi grave que celui des services téléphoniques. Peut-être que cela ne vous rassure pas. Le ministère des Finances applique quelques modèles d'équilibre général. Certaines universités ont aussi recours à ces outils. Harris et Cox sont les deux noms que l'on associe le plus souvent à ces outils, ainsi que Whalley, de l'*University of Western Ontario*. En ce qui a trait au modèle macro-économique, il y a Informetrica, le *Conference Board*, *Data Resources of Canada* et le *Wharton Econometrics*, maintenant WEFA. Nous croyons que le nôtre est le plus important et le meilleur. Il y a une série de ces modèles mis en place au Conseil économique du

[Text]

There are also government models of the Bank of Canada and the Department of Finance.

Senator Cools: On the C.D. Howe attempt, how large a model would that have been? How many people have worked on that? How long would that have taken?

Mr. McCracken: My guess is that C.D. Howe has no model, that this took an analyst a few months to do and is simply calculations with data. Their reference was to the economic models of the Economic Council study done earlier, but there was no modelling. It is spreadsheet calculations and in that broader sense, there are many people with the capacity to do that. There is also a so-called input/output model. I didn't raise that in my earlier comments. It exists at Statistics Canada. We utilize that same input/output table as an integral part of our models.

Senator Bolduc: The Royal Bank of Canada had a study of the FTA. Is that the kind of thing you are suggesting we not undertake?

Mr. McCracken: I have only looked at the summaries of the Royal Bank study. I think they also have some form of an econometric model; although they may be using one of these other services since they are not using ours. They may be another source. My impression was they tried to do an econometric model study there. They also looked at some trade and investment data, but it is still in that fuzzy area. You did not review that in your study, I believe. Did you look at the Royal Bank exercise, Mr. Halliday?

Mr. Halliday: It is one of the studies I quote because they are one of the few that actually commented on the price effect. Whether it was satisfactory or not depends on which criteria you use.

Mr. McCracken: We should add them to the list.

Senator Bosa: Mr. Chairman, I thought I was the only one who did not have a handle on the impact of the Free Trade Agreement on the economy of Canada.

Mr. McCracken: You thought you were the only one?

Senator Bosa: I thought I was the only one who did not have a full handle on it. Your presentation somewhat restores my confidence because I am not the only one. Has a study had ever been done to discover whether plant closings, the restructurings that are going on, would have occurred whether we had a Free Trade Agreement or not? There was an announcement today by General Motors that they laid off 400 employees who will never be called back because they have modernized the transmission plant in Windsor. The Canadian

[Traduction]

Canada. J'ai présenté un témoignage, à d'autres occasions, relativement au malheureux échec de cet établissement et de ses modèles. Il y a aussi des modèles gouvernementaux de la Banque du Canada et du ministère des Finances.

Le sénateur Cools: En ce qui a trait à la tentative de C.D. Howe, quelle importance aurait eu ce modèle? Combien de personnes y ont travaillé? Combien de temps sa création aurait-elle pris?

M. McCracken: Je crois que C.D. Howe n'a pas de modèle. Je crois plutôt qu'il s'agit du travail d'un seul analyste qui, pendant quelques mois, a simplement effectué des calculs à partir de données. Leurs calculs s'inspiraient des modèles économiques décrits dans l'étude du Conseil économique publiée plus tôt, mais il n'y a eu aucune modélisation. Les calculs sont faits sur chiffrier électronique, ce qui peut être effectué par de nombreuses personnes. Il y a aussi un modèle qu'on appelle intrant/extrant. Je n'en ai pas parlé auparavant. Ce modèle existe à Statistique Canada. Cette même table intrant/extrant fait partie intégrante de nos modèles.

Le sénateur Bolduc: La Banque Royale du Canada avait en main une étude sur l'ALE. Est-ce ce genre de chose que vous nous suggérez de ne pas entreprendre?

M. McCracken: Je n'ai étudié que les résumés de l'étude de la Banque Royale. Je crois qu'ils ont aussi une certaine forme de modèle économétrique; il est possible qu'ils utilisent un de ces autres services, puisqu'ils n'ont pas choisi le nôtre. Il pourrait y avoir une autre source. J'ai l'impression qu'ils ont tenté de faire une étude du modèle économétrique. Ils ont aussi étudié certaines données sur le commerce et les investissements, mais cela n'est pas très clair. Vous n'avez pas relevé cela dans votre étude, je crois. Avez-vous pris connaissance du rapport de la Banque Royale, Monsieur Halliday?

M. Halliday: C'est une des études que je cite. Cette étude est l'une des seules qui aborde l'effet sur les prix. Le fait qu'elle soit satisfaisante ou non dépend des critères que vous utilisez.

M. McCracken: Nous devrions les ajouter à la liste.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, je croyais être le seul à ne pas comprendre clairement les répercussions de l'accord de libre-échange sur l'économie canadienne.

M. McCracken: Vous croyiez que vous étiez le seul?

Le sénateur Bosa: Je croyais être le seul qui n'avait pas tout à fait compris. Votre présentation me redonne confiance, parce que je vois bien que je ne suis pas le seul. Est-ce qu'une étude a été faite pour déterminer si les fermetures d'usine et les restructurations qui ont actuellement lieu dans les entreprises se seraient tout de même produites s'il n'y avait pas eu l'accord de libre-échange? General Motors a annoncé aujourd'hui la mise à pied de 400 employés qui ne seront jamais rappelés parce que l'entreprise a modernisé l'usine de transmission à

[Text]

Imperial Bank of Commerce is going to reduce the work force by 2,500 persons. Is this as a result of the financial services that were involved in the Free Trade Agreement, or is it because this would have happened anyway because of the restructuring that the economy is going through at this point?

There are a series of examples like that. Was a study ever attempted to discern whether these are the dynamics of economic innovation or whether they are a result of the Free Trade Agreement?

Mr. McCracken: I am sure that there have been two studies performed on each of those; one saying that it is obviously an effect of the FTA and another one saying you do not need the FTA because you can explain it another way. In the finished automobile area, the direct effects of the FTA were very small. The banking system is not an area that was directly affected in a major way by the FTA.

You also can go at it the other way, which is: Do I need the FTA to explain what I see out there? It is fairly clear that one can explain the difficulties that are occurring in the economy without having to reach for added problems created by some trade agreement. One can find adverse effects on the Canadian economy from higher interest rates, from restrictive fiscal policy, federally and provincially, from weaker U.S. and foreign demand. Those can give you a recession and can cause difficulties without having to say we had this other problem. There is a principle in economics, called Occam's Razor; if you do not need it for the explanation, then for God's sake do not use it. Stick with what you need in the bare bones to make the story. That is why most economists would probably be sceptical of the FTA as the reason d'être for many of these effects that they see out there.

The Chairman: I have a question at this point. Mr. McCracken, you have given us tables on two recessions. I suppose some of us are saying, "Well, at least one of the major reasons why the lines are different is attributable to the Free Trade Agreement," I want to go back beyond that and say, "Aside from the Free Trade Agreement, how comparable are the causes of the two recessions?" For example, in the case of the early 1980s recession, how considerable was the effect there of increased energy costs which is not a factor in the current recession.

Mr. McCracken: Every recession is different. Every recession is like a blind date. I did not say the sex of the blind date or who was dating who or even whether they were

[Traduction]

Windsor. La Banque Canadienne Impériale de Commerce va réduire ses effectifs de 2 500 personnes. Ces transformations résultent-elles des services financiers dont on parle dans l'Accord de libre-échange ou se seraient-elles produites de toute façon à cause de la restructuration que subit l'économie en ce moment?

Il y a beaucoup d'autres d'exemples comme cela. Est-ce qu'on a déjà effectué une étude pour déterminer si ces transformations sont dues à la modernisation de l'économie ou si elles résultent de l'Accord de libre-échange?

M. McCracken: Je suis certain que deux études ont été rédigées sur chacun de ces aspects: une déclare que l'ALE est la cause de tout les problèmes et l'autre affirme que l'ALE n'entre pas en ligne de compte parce qu'il est possible d'expliquer la situation d'une autre façon. Dans le domaine de l'automobile en tant que produit fini, les effets directs de l'ALE sont très peu importants. Le système bancaire n'est pas un secteur qui a été touché directement et de façon marquée par l'ALE.

Vous pouvez aussi voir le problème d'une autre façon, c'est-à-dire: doit-on absolument tenir compte de l'ALE pour expliquer ce qui se passe présentement? Il semble évident que l'on peut expliquer les difficultés économiques du pays sans avoir à ajouter les problèmes qu'entraînent une entente de libre-échange. Les taux d'intérêt élevés, les politiques fiscales restrictives, à l'échelle fédérale et provinciale, la demande moins forte des États-Unis et des pays étrangers sont tous des éléments qui ont des effets négatifs sur l'économie canadienne. Ces éléments seuls peuvent entraîner une récession et des difficultés économiques; on n'a pas à ajouter d'autres problèmes. Il existe un principe en économie, appelé le rasoir d'Occam; si vous n'avez pas besoin d'un certain élément dans votre explication, alors ne l'utilisez tout simplement pas. Tenez-vous en aux faits dont vous avez absolument besoin pour votre explication. C'est pour cette raison que la plupart des économistes n'accepteraient pas d'emblée l'ALE comme motif principal des nombreuses transformations qui ont cours présentement.

Le président: J'ai une question. Monsieur McCracken, vous nous avez donné des statistiques portant sur deux récessions. Je présume que certains d'entre nous se disent: «Eh bien, l'accord de libre échange pourrait bien justifier les différences entre ces deux tableaux.» Je voudrais aller un peu plus loin et vous poser la question suivante: «Si l'on écarte l'accord de libre-échange, comment se comparent les causes des deux récessions?» Par exemple, dans le cas de la récession du début des années 80, quelle a été l'importance des répercussions de l'augmentation du prix des ressources énergétiques? Ce facteur ne s'applique pas dans la récession actuelle.

M. McCracken: Chaque récession est différente. Chaque récession est un peu comme un rendez-vous mystère. Vous ne connaissez pas le sexe des protagonistes, qui rencontre qui, ou

[Text]

different. You can look at different causes. There are some similarities however. We did have high real interest rates in both cases. We had restrictive fiscal policies in both cases, although subsequently reversed in the case of the 1981-1982 recession and may be some time on this one. Your point on the energy shock is correct. The energy price shock at the end of 1979 and early 1980 was something that everyone had to deal with. We were operating at a much higher level of inflation as well coming into this particular recession. We had a recession in 1980 and jumped out only to jump back in in 1981 to this one.

The purpose of this exercise was not to talk about the recession differences, but we compared about thirty or forty different elements of the two recessions, and these were put forward to provoke curiosity. One thing that partly explains the trade effect of exports not dropping off as rapidly, is that the U.S. economy did not have as sharp a recession this time around as it did the last time. The tendency to think of it as the influence of the foreign component was not as strong this time around as it was in 1981 or 1982. We contributed more to this one ourselves and went into this one earlier and before the U.S..

The Chairman: Is there something you would like to add to that, Dr. Ryten?

Dr. Ryten: I have three footnotes. One of them relates to the immediate question and two relate to the previous questions. First, having looked at the variability of trading patterns by industry, I wonder, as much as I like a pilot approach suggested by Mike McCracken, whether one ought to put all one's eggs into the basket of selective in-depth surveying of specific industries. You may find that the approach is fruitful, but there will be some inability to draw conclusions that can be generalized to other industries. I warn you that the variability is considerable. If I am right in my hypothesis that the approach through a pilot might not be as fruitful as it would be otherwise, then we may have no option but to go with a far more superficial approach, but across many more industries. I think this is perhaps something on which you can draw some conclusions when you see the Statistics Canada data.

Two, it would be of interest if we could test the following proposition. Define what restructuring is in an objective way and examine whether restructuring is distributed across all industries, irrespective of either the performance of their competitors in the Canadian market or their performance in the

[Traduction]

même, s'ils sont du même sexe. Vous pouvez considérer différentes causes. Toutefois, il y a certaines similitudes. Dans les deux cas, les taux d'intérêt réels étaient élevés. Dans les deux cas, les politiques fiscales en place étaient restrictives, situation qui s'est toutefois renversée dans le cas de la récession de 1981-1982; cela pourrait peut-être se produire bientôt pour cette récession-ci. Votre commentaire sur les ressources énergétiques est exact. L'augmentation du prix des ressources énergétiques à la fin de 1979 et au début des années 80 était un problème auquel tout le monde a dû faire face. Notre taux d'inflation était à cette époque beaucoup plus élevé, et nous nous dirigeons dans cette même direction pour cette récession-ci. Nous avons eu une récession en 1980 et nous nous en sommes sortis pour y replonger en 1981; de 1981, nous avons sauté à la récession qui prévaut actuellement.

Le but de cet exercice n'était pas de parler des différences entre les récessions; nous avons comparé 30 ou 40 éléments différents de chaque récession, et ceux-ci ont été mis au premier plan afin d'attirer votre attention. Les États-Unis ne sont pas touchés aussi durement par la récession actuelle qu'ils l'étaient par celle de 1981; cela expliquerait partiellement pourquoi la chute des exportations n'a pas été aussi dramatique. En 1981 ou 1982, nous avions tendance à croire que la situation résultait de l'influence étrangère: ce n'est pas tout à fait le cas aujourd'hui. Nous avons contribué à cette récession par nous-mêmes et y sommes entrés de plain pied plus tôt que les États-Unis.

Le président: Aimerez-vous ajouter quelque chose, Monsieur Ryten?

M. Ryten: J'aurais trois éléments à ajouter. Un de ceux-ci a trait à la question présente et les deux autres ont trait aux questions précédentes. Premièrement, après avoir étudié la variabilité des modèles commerciaux de l'industrie, je me demande, même si j'aime beaucoup l'approche du projet pilote suggérée par Mike McCracken, si le contrôle étroit d'industries choisies devrait rester notre seule option. Peut-être trouverez-vous cette approche fructueuse, mais il vous sera presque impossible de tirer des conclusions qui peuvent s'appliquer aux autres entreprises. Je vous avertis tout de suite que cette variabilité est considérable. Si mes hypothèses sont justes, l'approche du projet pilote pourrait ne pas être aussi fructueuse qu'elle aurait pu être; alors nous n'aurions pas d'autre choix que d'adopter une approche beaucoup plus superficielle qui s'appliquerait à un plus grand nombre d'industries. Je crois que vous pourrez tirer certaines conclusions de ce que je viens de dire lorsque vous aurez pris connaissance des données de Statistique Canada.

Deuxièmement, il serait intéressant de mettre à l'épreuve la proposition suivante: définir de façon objective la restructuration et déterminer si la restructuration a lieu dans toutes les industries, quel que soit le rendement de leurs concurrents sur le marché canadien ou leur rendement aux États-Unis. Si la

[Text]

United States. If it seems that restructuring is highly concentrated in those industries that are outliers, from the point of view of competition in the Canadian market or their performance in the U.S. market, then you can draw a tentative conclusion. There is some association between restructuring and what is happening currently with Canadian/U.S. trade.

Three, in the previous recession the share of imports in the United States or in the domestic supply of goods and services available to the United States economy was considerably smaller than it is now. One of the interesting things that has happened to the United States over the last ten years is the considerable opening of its economy, not only to imports from Canada, but to imports from a number of other foreign countries. Therefore, on intake of Canadian exports, it would be very difficult — this proves what Mike McCracken was saying about every recession being an individual — to compare the situation this time around with that which obtained in 1981-1982.

Senator Stollery: I found this a very interesting and instructive meeting, and like Senator Bosa, I was wondering whether it was me: Are we three years into this thing? Do we not know any more now than —

Dr. Ryten: Five years.

Senator Stollery: Whatever it is. Anyway, I find the last chart interesting. However, I do not know, given all the caveats on the information, whether it means anything or not. Oddly enough, it confirms an impression and very often impressions turn out to be not so far off. According to this chart, the rising of the graph on the volume of trade, the volume of trade with the U.S. and the total does not seem to have changed in 1990, 1991 and 1992. Trade with the U.S. seems to be the same and nothing dramatic appears to have happened with the total trade, which must be the rest of the world plus the U.S. I am not sure if it is minus or plus. When I was reading the material for today, I saw that the only change apparently identified was that there had been a decline in Canadian investment in Canada, but there actually seems to have been an increase in U.S. investment in Canada; that some of the decline in Canadian investment in Canada is replaced with investment from the U.S. It may be at a higher rate. For the rest, it seemed neutral. Having read through this material, it is not clear that anything great has happened.

Mr. McCracken: Nor anything terribly evil. The point of this chart was to give you at least an indication. My caution is that this is exports plus imports, relative to the size of the economy. With a slowdown in the overall economy, if trade

[Traduction]

restructuration avait été principalement concentrée dans les industries se distinguant sur les plans de la concurrence sur le marché canadien ou de leur rendement sur le marché américain, alors il vous aurait été possible de tirer une conclusion provisoire. Il existe un lien entre la restructuration et ce qui se passe actuellement avec le commerce entre le Canada et les États-Unis.

Troisièmement, au cours de la dernière récession, la part des importations aux États-Unis ou de l'approvisionnement intérieur de biens et de services offerts au marché américain était considérablement plus réduite qu'elle ne l'est aujourd'hui. Un fait intéressant s'est produit aux États-Unis au cours des dix dernières années: l'ouverture considérable de son économie, non seulement aux importations provenant du Canada, mais aussi à celles d'autres pays étrangers. Par conséquent, en ce qui a trait à l'entrée d'exportations canadiennes en territoire américain, il serait très difficile — et cela prouve ce que Mike McCracken mentionnait tout à l'heure au sujet de l'individualité de chaque récession — de comparer la situation en ce moment avec celle qui régnait en 1981-1982.

Le sénateur Stollery: Je trouve cette réunion très intéressante et très instructive et, comme le sénateur Bosa, je me demandais si c'était moi le problème: cela fait-il trois ans? Est-ce qu'on en sait un peu plus. . .

M. Ryten: Cinq ans.

Le sénateur Stollery: Quoi qu'il en soit. De toute façon, je trouve que le dernier tableau est très intéressant. Toutefois, je ne sais pas, compte tenu de toutes les mises en garde que l'on a faites relativement à l'information, s'il signifie quelque chose. Bizarrement, cela confirme une impression que j'avais, et bien souvent les impressions ne sont pas si loin de la réalité que cela. Selon ce tableau, l'augmentation du volume de commerce, du volume de commerce avec les États-Unis et du total illustrée sur le graphique ne semble pas avoir changé en 1990, 1991 et 1992. Les échanges avec les États-Unis semblent être restés au même point, et rien de dramatique ne s'est produit relativement au commerce dans son ensemble, c'est-à-dire probablement avec le reste du monde et les États-Unis. Je ne sais pas si le résultat est positif ou négatif. En lisant les documents de la réunion d'aujourd'hui, j'ai constaté que le seul changement identifié était le déclin des investissements canadiens au Canada; il semble toutefois y avoir eu un accroissement des investissements américains au Canada; le déclin des investissements canadiens au Canada est remplacé par les investissements des États-Unis. Les investissements pourraient même être plus élevés. Le reste semble neutre. Après lecture de tous ces documents, il ne semble pas que quelque chose d'important se soit produit.

M. McCracken: Ni rien de terrible non plus. Le but de ce tableau était de vous donner au moins un indice. Ma seule mise en garde est qu'il s'agit des exportations ajoutées aux importations, relativement à l'importance de l'économie. Avec

[Text]

remained unchanged, that ratio would tend to go up a bit. Unfortunately that is what has been happening in the last couple of years. Trade has continued to rise a bit and the economy has sagged. Therefore, we still show a growing share of the total.

Let me attempt to clarify a misconception that is often made. I think it is a very important distinction. When people use the term foreign direct investment or international investment and are relating to the payments flows that are measured, as Dr. Ryten indicated earlier, they are talking about the financial flows and those represent, in the case of a direct investment, a flow of dollars into a company in which the foreign company has a controlling interest. I believe that is the criteria. That may or may not have anything to do with another concept, which is also unfortunately labelled investment, the physical investment that an industry or company undertakes when buying bricks, mortar, machines and other things. It may be that this foreign direct investment is an integral part of that financing. However, it may be that the foreign investment that is coming in is being used to improve working capital requirements or for acquisition of an existing business, but it need not translate into that physical investment that we see.

It is important to know that because it is often confused. These flows are not well correlated. I add a reminder. Foreign direct investment flows that were being referred to in Mr. Halliday's paper were fresh money or new investment and this left out what is very often a large component; the earnings of foreign corporations in Canada. I can tell you that those numbers have gone down dramatically in this recession as a result of substantially lower corporate profits in almost all industries. In fact, we see recently even some of the banks have had declining profits.

Senator Stollery: I am interested in manufacturing because I am from southern Ontario, the Metro Toronto region, where people have been devastated. I find it unacceptable that given the length of time that has gone by, we do not have information on the subject. I know it is a complicated subject, but I have been reading Keynes, describing in September or October of 1919, the problems of the peace treaty and the description of all of the reparations payments which partially led to World War II. Two months after the event in a few brief columns, he correctly identifies, adds up the arithmetic for all of those countries that were involved. The entire thing is a matter of five pages done two months after he was involved in the Treaty of Versailles. Every one of his predictions came true within twenty years. I find that with all of the computers and technology we have today, that in this amount of time we

[Traduction]

un ralentissement de l'économie en général, si le commerce reste au même point, ce pourcentage pourrait quelque peu augmenter. Malheureusement, c'est ce qui s'est produit au cours des dernières années. Le commerce a continué à prendre de l'ampleur et l'économie a stagné. Par conséquent, on représente toujours une part croissante du total.

Laissez-moi tenter de dissiper une méprise que l'on fait souvent. Je crois qu'il s'agit d'une distinction très importante. Lorsqu'on utilise le terme investissement étranger direct ou investissement international et qu'on le relie aux paiements mesurés, comme M. Ryten l'a mentionné plus tôt, on parle en fait de courants financiers, et ces derniers représentent, dans le cas de l'investissement direct, une entrée de dollars dans une entreprise que contrôle partiellement une entreprise étrangère. Je crois qu'il s'agit là du critère. Cela pourrait ne pas avoir de lien avec un autre concept, qui est aussi appelé investissement, c'est-à-dire, l'investissement physique qu'une industrie ou une entreprise fait lorsqu'elle achète des briques, du mortier, des machines et d'autres choses de ce genre. Cet investissement direct étranger peut faire partie intégrante de ce financement. Toutefois, il arrive que l'investissement étranger offert à l'entreprise soit aussi utilisé pour gonfler le fonds de roulement ou pour l'acquisition d'une entreprise existante, mais cela ne se traduit pas nécessairement en un investissement physique visible.

Il est important de savoir cela, car on confond souvent ces concepts. Le lien entre ces courants n'est pas bien déterminé. Je vous rappelle que les investissements étrangers directs, abordés dans le document de M. Halliday, consistaient en de l'argent nouveau ou en de nouveaux investissements. Toutefois, on ne tient pas compte d'un élément souvent très important: les bénéfices des entreprises étrangères au Canada. Je peux vous dire que ces chiffres ont chuté de façon dramatique au cours de cette récession; cette chute est due aux profits peu élevés de la plupart de ces industries. En fait, nous avons vu récemment que même certaines banques ont accusé une baisse de leurs profits.

Le sénateur Stollery: Je m'intéresse au secteur manufacturier parce que je viens du sud de l'Ontario, de la région métropolitaine de Toronto, où les gens sont vraiment catastrophés. Après tout le temps qui s'est écoulé, nous n'avons aucune information à ce sujet. Je trouve cela inacceptable! Je sais qu'il s'agit d'un sujet complexe, mais j'ai lu l'article de Keynes de septembre ou octobre 1919, portant sur les problèmes du traité de paix et la description de tous les paiements de réparations qui ont partiellement entraîné la Deuxième Guerre mondiale. Deux mois après le début de la guerre, il a établi des calculs exacts pour tous les pays concernés. Le document total représente cinq pages qui ont été rédigées deux mois après la signature du Traité de Versailles. Chacune de ses prédictions s'est réalisée dans une période de 20 ans. Même avec tous les ordinateurs et la technologie que

[Text]

cannot do the arithmetic to keep track of the figures for the trading arrangements with our most important trading partner.

The Chairman: You seem to be saying the prayer is better than the prayer meeting.

Senator Stollery: There is something very peculiar.

Mr. McCracken: It may be that some of those studies that were done in 1988 will prove to be equally insightful. Unfortunately, it may take several decades before they are recognized as such. Right now there is some debate about which is which, and who was the Keynes and who was the Ohlin at the time. We have not sorted that out yet. Both were highly respected at that time.

Senator Cogger: This is not so much in the nature of a question, but an observation I want to put on the record. I was very interested in the testimony of Mr. McCracken and Dr. Ryten. I have listened to them carefully and I hear my colleague Senator Stollery's expression of frustration. For the last six to ten months, maybe a year, this committee has been meeting to perhaps achieve the impossible, namely to monitor the unmonitable at this point. I would like to put on the record that we need to — maybe in camera and with the assistance of people like Mr. McCracken and other experts, instead of expressing our frustration or listening to other people's frustration — listen, when people like Mr. McCracken says that he was sure that there were two opinions, one that said "yes" and the other that said "no". Before we spend another frustrating year, we should see if our efforts would be best directed elsewhere. Mr. Chairman, I would like this to be discussed at a further meeting.

The Chairman: It is on the record, but in your defence let me say that —

Senator Cogger: In my defence?

Mr. McCracken: In your support he means.

The Chairman: We have been holding a fairly active watching brief on the monitoring of the Free Trade Agreement. I think most of our time has been expended on anticipating the NAFTA.

I need a motion. Unless there is something else that is pressing, I know that several members of the committee are awaited elsewhere.

Senator MacEachen: Do you think we have concluded the discussion or should we continue another day?

[Traduction]

nous avons à notre portée aujourd'hui, nous ne sommes toujours pas à jour en ce qui concerne les résultats relatifs au commerce avec nos partenaires commerciaux les plus importants.

Le président: Vous semblez dire que la prière individuelle est meilleure que la messe.

Le sénateur Stollery: Il y a quelque chose de très étrange.

M. McCracken: Il se pourrait que certaines de ces études effectuées en 1988 soient aussi révélatrices. Malheureusement, il faudra peut-être attendre quelques décennies avant qu'elles soient reconnues comme telles. Présentement, on tente toujours de déterminer laquelle adoptait l'approche de Keynes et laquelle celle de Ohlin. Nous n'avons pas encore trouvé de réponse à cette question. Les deux étaient très respectés à l'époque.

Le sénateur Cogger: Cela n'est pas vraiment une question, mais j'aimerais faire une observation. J'ai été très intéressé par le témoignage de M. McCracken et de M. Ryten. Je les ai écoutés attentivement et je comprends la frustration de mon collègue, le sénateur Stollery. Au cours des six à dix derniers mois, peut-être même un an, notre comité s'est réuni pour tenter peut-être d'accomplir l'impossible, c'est-à-dire, contrôler ce qu'il est impossible de contrôler en ce moment. J'aimerais mentionner aux fins du compte rendu que nous devons — peut-être à huis clos et avec l'aide de personnes comme M. McCracken et d'autres experts, plutôt que d'exprimer notre frustration ou d'écouter les frustrations d'autres personnes — écouter ce que des personnes comme M. McCracken ont à dire. Ce dernier a affirmé qu'il était convaincu qu'il y avait deux opinions distinctes, une qui disait «oui» et l'autre qui disait «non». Avant de gaspiller une autre année en frustrations diverses, nous devrions déterminer s'il ne serait pas mieux d'orienter nos efforts dans une autre direction. Monsieur le président, j'aimerais que nous en discutions à une prochaine réunion.

Le président: J'en prends bonne note, mais pour votre défense j'aimerais dire que. . .

Le sénateur Cogger: Pour ma défense?

M. McCracken: Il veut dire pour vous appuyer.

Le président: Nous avons eu en main un mémoire dans lequel on décrivait une supervision assez serrée de l'accord de libre-échange. Je crois que nous avons passé la majeure partie de notre temps à anticiper les répercussions de l'ALENA.

Il faut que quelqu'un propose le vote. Peut-être y a-t-il quelque chose de pressant? Je sais que quelques membres du comité sont attendus ailleurs.

Le sénateur MacEachen: Croyez-vous que nous avons conclu la discussion ou que nous devrions continuer un autre jour?

[Text]

The Chairman: Is your question: Do senators have additional questions for the present witnesses?

Senator MacEachen: I do, but I am not going to start now.

The Chairman: Can you leave it with me to explore. What I am going to do is to ask Mr. Halliday to reread his paper in the light of the discussions we had this afternoon. Before I ask for an adjournment, I need a motion authorizing the committee to print the tables provided by Mr. McCracken.

Some Senators: Moved.

The Chairman: So moved. All right, senators, thank you very much for being with us and I want to extend a special thanks to the witnesses. They have been very candid and helpful. Their styles are really different. Each in his own way has been a great help to the committee.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Votre question est-elle: est-ce que les sénateurs ont d'autres questions à poser aux témoins présents?

Le sénateur MacEachen: Moi, j'ai d'autres questions, mais je ne les poserai pas maintenant.

Le président: Pouvez-vous m'y laisser penser? Je vais demander à M. Halliday de relire son document à la lumière des discussions que nous avons tenues cet après-midi. Avant de lever la séance, il faudrait proposer un vote autorisant le comité à imprimer les tableaux fournis par M. McCracken.

Des voix: Adopté.

Le président: Adopté. Très bien, sénateurs, je vous remercie beaucoup d'avoir été avec nous et j'aimerais remercier plus particulièrement les témoins. Ils ont été très francs et très utiles. Leurs styles sont complètement différents. Chacun a pu aider les membres du comité à sa façon.

La séance est levée.

APPENDIX "FA-15"

ANNEXE «AF-15»

Observations on the effects of the FTA

Notes for a presentation to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Observations sur les effets du Libre-Échange

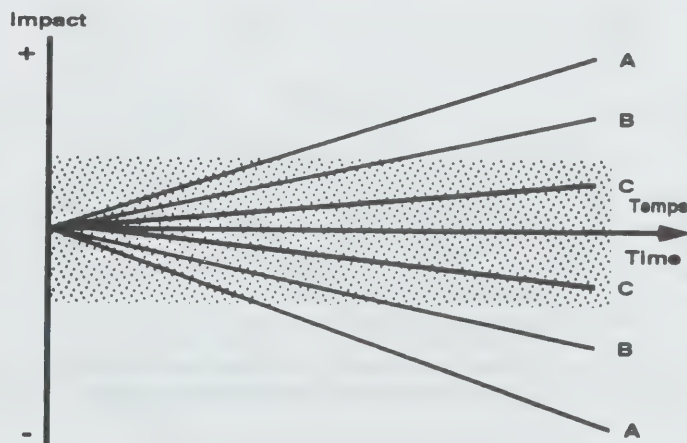
**Notes pour une présentation au Comité
sénatorial permanent des affaires
étrangères**

Mike McCracken
Informetrica Limited

9/1 2/62

Informetrica Limited

Identifying Impacts Identification des Impacts



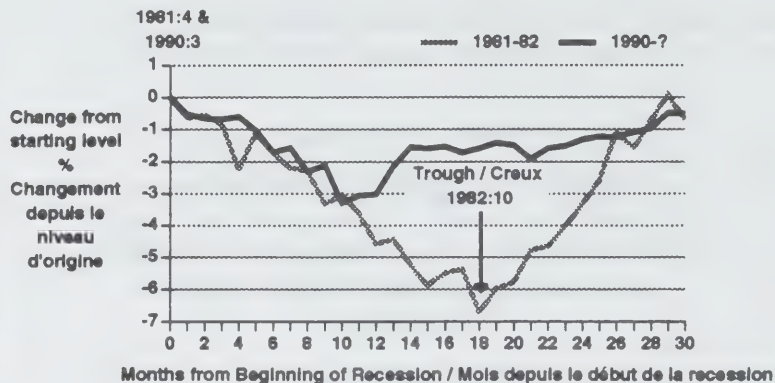
9/12/92

• **Informetrica Limited**

APPENDIX "FA-15"

ANNEXE «AF-15»

Gross Domestic Product at Factor Cost Produit Interieur Brut au Coût des Facteurs

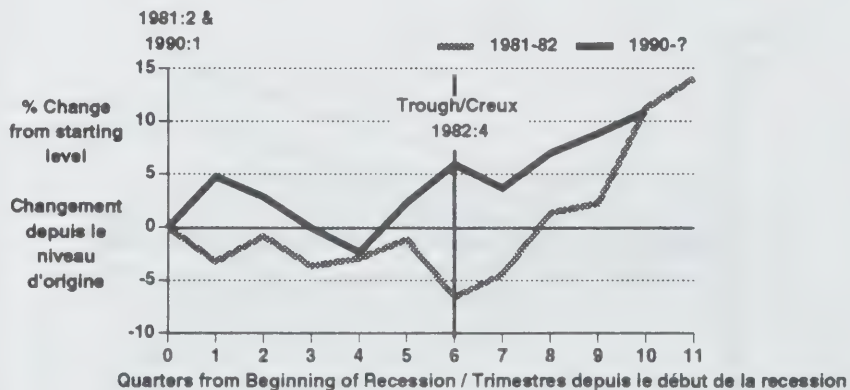


SOURCE: Statistics Canada, Statistique Canada

Infometrics Limited

9/12/92

Exports of Goods and Services, \$K Exportations de Biens et Services, \$K



SOURCE: Statistics Canada, Statistique Canada

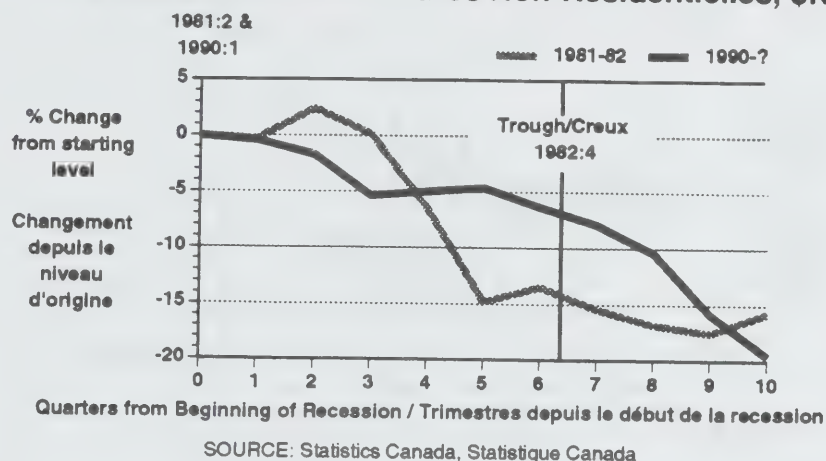
Infometrics Limited

9/12/92

APPENDIX "FA-15"

ANNEXE «AF-15»

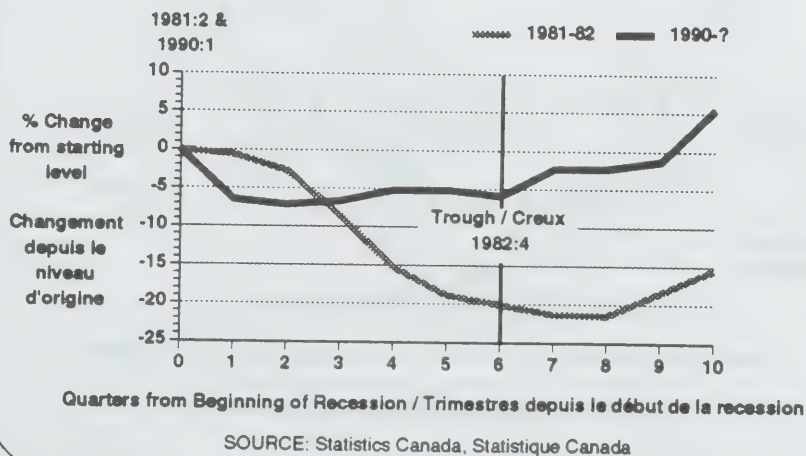
Nonresidential Structures Investment, \$K Investissement en Structures Non-Résidentielles, \$K



9/12/92

Informetrica Limited

M&E Investment, \$K Investissement en M&E, \$K



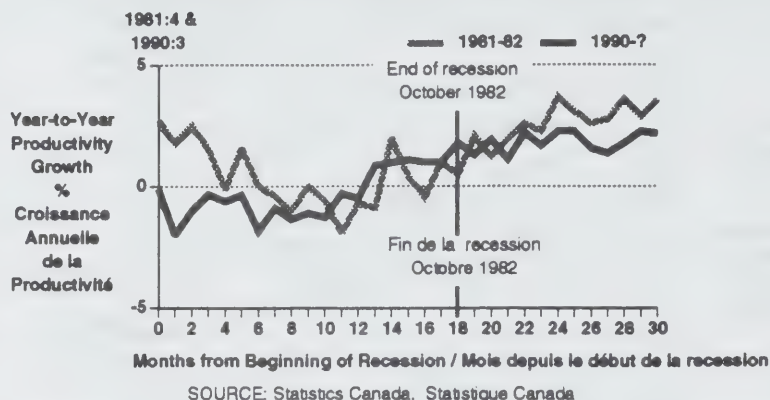
9/12/92

Informetrica Limited

APPENDIX "FA-15"

ANNEXE «AF-15»

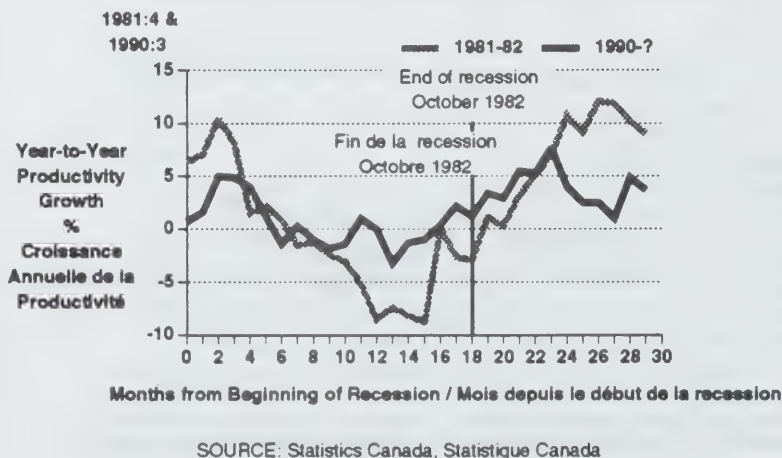
Aggregate Labour Productivity Productivité Total du Travail



Infometrics Limited

9/12/92

Productivity in the Manufacturing Sector Productivité dans le Secteur Manufacturier



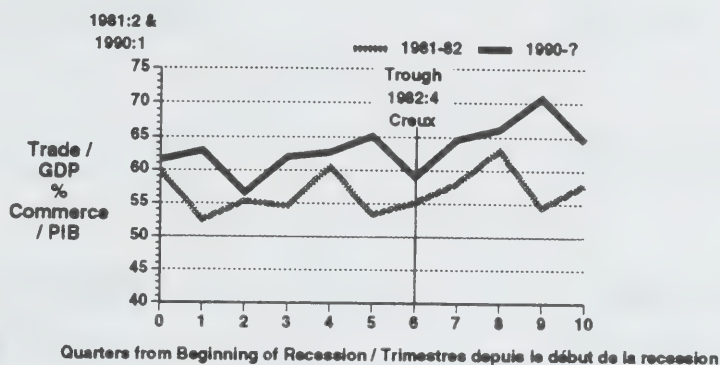
Infometrics Limited

9/12/92

APPENDIX "FA-15"

ANNEXE «AF-15»

Trade in Goods, \$K Commerce des Biens, \$K

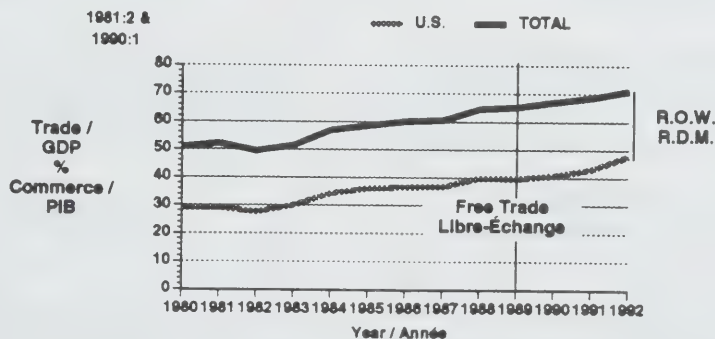


SOURCE: Statistics Canada, [(Exports+Imports) / Gross Domestic Product]
Statistique Canada, [(Exportations+Importations) / Produit Interieur Brut]

9/12/92

Informetrica Limited

Volume of Trade, \$K Volume des Échanges, \$K



SOURCE: Statistics Canada, [(Exports+Imports)*100/Gross Domestic Product]
Statistique Canada, [(Exportations+Importations)*100/Produit Interieur Brut]

9/12/92

Informetrica Limited



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Informetrica Limited:

Michael C. McCracken, President.

From Statistics Canada:

Jacob Ryten, Assistant Chief Statistician, Business and
Trade Statistics.

De Informetrica Limited:

Michael C. McCracken, président.

De Statistique Canada:

Jacob Ryten, statisticien chef adjoint, Statistique des
entreprises et du commerce.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92-93

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992-1993

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Wednesday, January 27, 1993
Wednesday, February 24, 1993

Le mercredi 27 janvier 1993
Le mercredi 24 février 1993

**Issue No. 16
(Reprint)**

**Fascicule n° 16
(Réimpression)**

Eleventh Proceedings on:

The examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments

First Proceedings on:
The Study of Peacekeeping

INCLUDING:
TENTH AND ELEVENTH REPORTS
OF THE COMMITTEE

WITNESS:

(See back cover)

Onzième fascicule concernant:

L'examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe

Premier fascicule concernant:
L'étude des activités de maintien de la paix

Y COMPRIS:
DIXIÈME ET ONZIÈME RAPPORTS DU COMITÉ

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92-93

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992-1993

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Foreign
Affairs**

**Affaires
étrangères**

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Wednesday, January 27, 1993
Wednesday, February 24, 1993

Le mercredi 27 janvier 1993
Le mercredi 24 février 1993

**Issue No. 16
(Reprint)**

**Fascicule n° 16
(Réimpression)**

Eleventh Proceedings on:
The examination of negotiations for a North American
free trade agreement among Canada, the United States
and Mexico and any other related trade developments

Onzième fascicule concernant:
L'examen des négociations en vue d'un accord
de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et
le Mexique et tout autre aspect commercial connexe

First Proceedings on:
The Study of Peacekeeping

Premier fascicule concernant:
L'étude des activités de maintien de la paix

INCLUDING:
TENTH AND ELEVENTH REPORTS
OF THE COMMITTEE

Y COMPRIS:
DIXIÈME ET ONZIÈME RAPPORTS DU COMITÉ

WITNESS:

TÉMOIN:

(See back cover)

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*
and

The Honourable Senators:

Atkins	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Balfour	MacEachen, P.C.
Bosa	Marshall
Carney	Meighen
Cogger	* Murray
Cools	(ou Lynch-Staunton)
Corbin	Ottenheimer
* Frith (ou Molgat)	Robertson
Kelleher, P.C.	Robichaud, P.C.
Kinsella	Stewart
LeBlanc, P.C.	Stollery
(<i>Beauséjour</i>)	Sylvain

* *Ex Officio Members*
(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Carney substituted for that of the Honourable Senator Poitras. (December 9, 1992)

The name of the Honourable Senator Sylvain substituted for that of the Honourable Senator Bolduc. (February 23, 1993)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-président: L'honorable Gerald R. Ottenheimer
et

Les honorables sénateurs:

Atkins	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Balfour	MacEachen, C.P.
Bosa	Marshall
Carney	Meighen
Cogger	* Murray
Cools	(ou Lynch-Staunton)
Corbin	Ottenheimer
* Frith (ou Molgat)	Robertson
Kelleher, C.P.	Robichaud, C.P.
Kinsella	Stewart
LeBlanc, C.P.	Stollery
(<i>Beauséjour</i>)	Sylvain

* *Membres d'office*
(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Carney est substitué à celui de l'honorable sénateur Poitras. (Le 9 décembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Sylvain est substitué à celui de l'honorable sénateur Bolduc. (Le 23 février 1993)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, November 21, 1991:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Monday, December 7, 1992:

Consideration of the Ninth Report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs (extension of report date) presented in the Senate on 3rd December, 1992.

NINTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, November 21, 1991, to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments, respectfully requests that the date of presenting its final report be extended from December 17, 1992 to no later than March 31, 1993.

Respectfully submitted,

Le président,
JOHN B. STEWART
Chairman.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 1991:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart, propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert:

Que le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 7 décembre 1992:

Étude du neuvième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, présenté au Sénat le 3 décembre 1992.

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 21 novembre 1991 à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe, demande respectueusement que la date de présentation de son rapport final soit reportée du 17 décembre 1992 au 31 mars 1993, au plus tard.

Respectueusement soumis,

After debate,

The Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Olsen, P.C., that the Report be adopted.

The question being put on the motion, it was adopted.

Après débat,

L'honorable sénateur Stewart propose, appuyé par l'honorable sénateur Olsen, C.P., que le rapport soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(h) be suspended in relation thereto; and;

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) :

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)h soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, January 27, 1993
(19)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Kelleher, Kinsella, MacEachen, Stewart and Stollery.(6)

Other Senator present: The Honourable Senator Grafstein.(1)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director, Tony Halliday, and Dr Ian Stewart, Researchers.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

The Honourable Senator Bosa moved, — That the Committee which was authorized by the Senate to examine the negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments concur with the report entitled *Macroeconomic Impact of the Canada–United States free trade agreement* and that the Chairman presents this report to the Senate as the tenth Report of the Committee.

The question being put on the motion,

It was resolved in the affirmative.

At 4:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Wednesday, February 24, 1993
(20)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:05 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator John B. Stewart presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Balfour, Bosa, Carney, Cools, Corbin, Kinsella, Lynch–Staunton, MacDonald, MacEachen, Molgat, Stewart, Stollery and Sylvain.(14)

Other Senators present: The Honourable Senators Baroote and Grafstein.(2)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director and Tony Halliday, Researcher.

PROCÈS-VERBAUX

Le mercredi 27 janvier 1993
(19)

Le Comité sénatorial permanent de affaires étrangères se réunit à huis clos aujourd'hui, à 15 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Kelleher, Kinsella, MacEachen, Stewart et Stollery.(6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein.(1)

Aussi présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Peter Dobell, directeur, et Tony Halliday et Ian Stewart, attachés de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 21 novembre 1991, le Comité poursuit l'examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

L'honorable sénateur Bosa propose, — Que le Comité, autorisé par le Sénat à examiner les négociations en vue d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe, adopte le rapport intitulé *Impact macro-économique de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, et que le président présente ledit rapport au Sénat en tant que Dixième rapport du Comité.

Mise aux voix, la motion est adoptée.

À 16 h 35, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le mercredi 24 février 1993
(20)

Le Comité sénatorial permanent de affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 15 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Balfour, Bosa, Carney, Cools, Corbin, Kinsella, Lynch–Staunton, MacDonald, MacEachen, Molgat, Stewart, Stollery et Sylvain.(14)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Baroote et Grafstein.(2)

Aussi présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Peter Dobell, directeur, et Tony Halliday, attaché de recherche.

[Text]

WITNESS:

From the Institute for International Economics:

Jeffrey J. Schott, Research Fellow.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated Thursday, November 21, 1991, proceeded to consider the examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Mr. Schott made a statement and answered questions.

At 16:40 p.m., the Committee sits in camera.

The Honourable Senator Balfour moved, — That the Committee which was authorized by the Senate to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces concur with the report entitled Meeting new challenges: Canada's response to a new generation of peacekeeping and that the Chairman, or any other Senator acting on behalf of the Chairman, presents this report to the Senate as the eleventh Report of the Committee.

The question being put on the motion,

It was resolved in the affirmative.

At 16:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Traduction]

TÉMOIN:

De l'Institute for International Economics:

Jeffrey J. Schott, chercheur associé.

Conformément à son ordre de renvoi du 21 novembre 1991, le Comité poursuit l'examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

M. Schott fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 40, la séance se poursuit à huis clos.

L'honorable sénateur Balfour propose, — Que le Comité, autorisé par le Sénat à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationales ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir, adopte le rapport intitulé Le Canada face au défi du maintien de la paix dans une ère nouvelle, et que le président, ou tout autre sénateur agissant en son nom, présente ledit rapport au Sénat en tant que Onzième rapport du Comité.

Mise aux voix, la motion est adoptée.

À 16 h 45, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du Comité
Line Gravel
Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

RAPPORTS DU COMITÉ

Tuesday, February 2, 1993

Le mardi 2 février 1993

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères a l'honneur de présenter son

TENTH REPORT

DIXIÈME RAPPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, November 21, 1991, to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments, has in obedience to its Order of Reference, proceeded to that examination and now presents its interim report.

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi, 21 novembre 1991 à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe, a, conformément à son ordre de renvoi, terminé son examen et présente maintenant son rapport intérimaire.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président
John B. Stewart
Chairman

(For text of report, see appendix A page 16A:1)

(Le texte du rapport figure à l'annexe A p. 16A:49)

Thursday, February 25, 1993

Le jeudi 25 février 1993

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères a l'honneur de présenter son

ELEVENTH REPORT

ONZIÈME RAPPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, February 18, 1992, to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces, has, in obedience to its Order of Reference, examined the said subject and now presents an interim report.

Votre Comité, autorisé par le Sénat le mardi, 18 février 1992 à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir, a, conformément à son ordre de renvoi, examiné ledit sujet et présente maintenant un rapport intérimaire.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

James Balfour
for — pour
Le président
John B. Stewart
Chairman

(For text of report, see appendix B page 16B:1)

(Le texte du rapport figure à l'annexe B p. 16B:100)

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 24, 1993
[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:00 p.m. to continue its examination of negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have two items on our agenda today. First, we have with us a witness on whom I will call in a moment. Second, we have a report being presented to this committee by the Sub-Committee on Security and National Defence.

There is a new administration in office in the United States. That new administration has inherited a very long and complicated agenda in the area of trade policy. The items on the agenda relate to matters of foreign policy and economic policy. They have domestic and international implications.

I thought it would be useful for us to hear one of the people regarded as a genuine expert on this whole complex of questions in the United States. I am told there are two people outside the government who are real experts. One of them is with us today. Jeffrey J. Schott, Research Fellow at the Institute for International Economics is an author of a book I have not yet seen. He is also the author of a book which I have seen entitled, *North American Free Trade Issues and Recommendations*. There are some comments in it about Canada. For example:

Canada is the reluctant third-party to the NAFTA negotiations. Its economic ties to Mexico are growing rapidly, but from a small base; Canada's economic interests remain overwhelmingly in the U.S. market. The NAFTA provides Canada a fresh opportunity to resolve bilateral problems with the United States that were not adequately addressed in the FTA (and where in many instances Mexico shares Canadian concerns).

I read that to whet your interest. Now I have seen the most recent publication entitled *NAFTA: an Assessment*, published by the Institute of International Economics.

Our witness today is Mr. Jeffrey J. Schott. I have asked him to discuss the whole question of trade policy as it is confronting the new administration in the United States. In

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 24 février 1993
[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h pour poursuivre l'examen des négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons deux points à l'ordre du jour. Tout d'abord, nous entendrons un témoin que j'inviterai à prendre place à la table dans un instant. Deuxièmement, nous devons nous pencher sur le rapport présenté à notre comité par le sous-comité sur la sécurité et la défense nationale.

Les États-Unis ont un nouveau gouvernement. Ce dernier a hérité d'un programme complexe et à long terme en matière de pratiques commerciales. Divers points de ce programme portent sur des questions de politiques étrangère et économique. Ils ont des répercussions à l'échelle nationale aussi bien qu'internationale.

J'ai pensé qu'il nous serait utile d'entendre le témoignage d'une personne considérée comme un véritable spécialiste de toute cette série de questions aux États-Unis. D'après mes renseignements, il y a deux personnes qui n'appartiennent pas au gouvernement et qui sont de véritables experts en la matière. L'une d'entre elles est parmi nous aujourd'hui. Jeffrey J. Schott, chercheur associé à l'*Institute for International Economics* est l'auteur d'un livre que je n'ai pas encore lu. Il a également écrit un livre que j'ai vu et qui s'intitule *North American Free Trade Issues and Recommendations*. Il y fait quelques observations au sujet du Canada. En voici un exemple:

Le Canada est la tierce partie réticente aux négociations relatives à l'ALENA. Ses liens économiques avec le Mexique se développent rapidement, mais à partir d'une base restreinte; les intérêts économiques du Canada restent essentiellement liés au marché américain. L'ALENA offre au Canada une nouvelle possibilité de résoudre des problèmes bilatéraux avec les États-Unis, problèmes que l'Accord de libre-échange n'a pas permis de régler de façon satisfaisante (et à l'égard desquels le Mexique partage souvent les préoccupations du Canada).

Je vous ai lu cet extrait pour susciter votre intérêt. J'ai survolé la dernière publication de l'*Institute for International Economics*, laquelle est une évaluation des résultats de l'ALENA et s'intitule *NAFTA: an Assessment*.

Notre témoin d'aujourd'hui est M. Jeffrey J. Schott. Je lui ai demandé de discuter de toute la question de la politique commerciale et des problèmes auxquels est confrontée la

[Text]

other words, he will be not be focusing specifically on the NAFTA, though I am sure that will come up.

Would you proceed, Mr. Schott.

Mr. Jeffrey J. Schott, Research Fellow, Institute for International Economics: Mr. Chairman, I greatly appreciate the opportunity to appear before this committee and to present my views on U.S. trade policy in the hopes it will improve understanding and promote better trade relations between our two countries. I must assert at the outset that I left the U.S. government almost 10 years ago, so the views I express today do not necessarily represent those views of the U.S. government, but they should, and everything that I am doing is designed to try to convince them to agree with the views I put forward. That is part of the objective of our institute. It is not limited to that of the U.S. government. We try to inform the public debate around the world on important issues in the international economy.

The subject today is first and foremost "Whither United States Trade Policy?" in the Clinton administration. Perhaps a small topic, given the distractions of the day in Ottawa, but I will limit myself to that more modest task.

The way to commence is to note that with the advent of each new U.S. administration, concerns arise both at home and certainly abroad about whether the new team will be swayed by the protectionist overtures of domestic lobbies. This happens every time there is a new team put into place. I think there are three reasons for that.

The first reason is uncertainty. Uncertainty about who the new players will be, whether they will adopt new initiatives, break from traditions and perhaps adversely affect trade relations as they have been to date. As the players are named and enter into office in the United States this concern is being toned down, but clearly at the beginning the speculation of various people being considered for senior positions in trade policy in the Clinton administration raised a number of eyebrows, both in the United States and abroad. The people named so far are all experienced and well qualified for the tasks to which they have been assigned.

The second reason that concerns have been raised abroad has the proactive purpose of trying to preempt negative trends in trade policy, to raise warning flags, as it were, against wayward policy shifts. One sees that objective in mind in

[Traduction]

nouvelle administration américaine. Autrement dit, ses remarques ne porteront pas exclusivement sur l'ALENA, même s'il en sera certainement question.

Nous écoutons, monsieur Schott.

M. Jeffrey J. Schott, chercheur associé, *Institute for International Economics*: Monsieur le président, je vous remercie vivement de m'avoir permis de comparaître devant votre comité pour vous donner mon avis sur la politique commerciale américaine. J'espère ce faisant vous en faire mieux comprendre les rouages et favoriser de meilleures relations commerciales entre nos deux pays. Je dois vous dire pour commencer que j'ai quitté la fonction publique des États-Unis il y a presque 10 ans, de sorte que les opinions que j'exprime aujourd'hui ne reflètent pas nécessairement celles du gouvernement américain. Ce devrait pourtant être le cas et tout ce que je fais vise à essayer de convaincre celui-ci de souscrire aux opinions que j'avance. Cela fait partie de l'objectif de notre institut. Nous ne nous limitons pas au seul gouvernement des États-Unis. Nous essayons de favoriser un débat public éclairé, dans le monde entier, au sujet des aspects importants de l'économie internationale.

La question essentielle qu'on se pose aujourd'hui est la suivante: «Où va la politique commerciale des États-Unis?» depuis l'entrée en fonction de l'administration Clinton. Ce n'est peut-être pas un sujet très important étant donné les événements qui se déroulent aujourd'hui à Ottawa, mais je m'en tiendrai néanmoins à cette tâche modeste.

Il convient tout d'abord de signaler que lorsqu'un nouveau gouvernement entre en fonction aux États-Unis, des problèmes se posent, tant dans le pays qu'à l'étranger, quant à l'influence que les groupes de pression américains qui préconisent le protectionnisme auront sur la nouvelle équipe. Il en va ainsi chaque fois que les États-Unis élisent un nouveau président. À mon avis, il y a trois raisons à cela.

La première raison, c'est l'incertitude. On ne sait pas qui seront les nouveaux intervenants, s'ils adopteront de nouvelles initiatives, abandonneront les traditions et remettront ou non en question les relations commerciales qui ont existé jusqu'ici. Au fur et à mesure que les responsables sont nommés et entrent en fonction aux États-Unis, les inquiétudes s'apaisent, mais au début en tout cas, la spéculation entourant la nomination des candidats aux postes clés de la politique commerciale, au sein de l'administration Clinton, a suscité quelque émoi, tant aux États-Unis qu'à l'étranger. Les personnes nommées jusqu'ici sont toutes chevronnées et dûment qualifiées pour assumer les fonctions qui leur ont été confiées.

La deuxième raison pour laquelle on s'est inquiété à l'étranger vise clairement à faire échec aux tendances négatives de la politique commerciale, à faire des mises en garde, en fait, contre les changements de politique radicaux. Cet objectif

[Text]

discussions of potential changes in U.S. trade policy, both within the United States and abroad.

The third reason is simply that new policy-makers talk tough. They talk tough to demonstrate their resolve to defend U.S. interests. It is almost to establish their bona fides with Congress. Those who take the comments of confirmation hearings and other preliminary remarks of new trade policy-makers in the United States as indicating dramatic shifts in U.S. policy, those who are nostalgic for the stewardship for U.S. trade policy by Carla Hills, should remember her commitment during her confirmation hearings four years ago in 1989 to use a crowbar to open foreign markets to U.S. goods and to strongly defend U.S. trade interests. That crowbar analogy was carried with her throughout her term and was roundly criticized by foreign governments, but established her as an effective proponent of an open trade policy in the United States. The comments to date by Mr. Kantor fall into the same category.

Nonetheless, I believe it is too early to judge the future course of U.S. trade policy by the developments that have progressed so far during the Clinton administration. Initial actions taken need to be put in proper perspective. There are two types of actions that have been taken in the few weeks the Clinton administration has been in office.

The first I would describe as carry-over actions initiated during the Bush administration and that would have proceeded regardless of the outcome of the U.S. election last fall. First and foremost is the pursuit of antidumping and countervailing duty cases on steel, the most recent preliminary decisions that were announced about a month ago. Those are still in train and there is much more review to be done by the U.S. Commerce Department and the International Trade Commission to determine whether final duties will be applied. That decision is not to be taken until later this year.

Second is the invocation of an extraordinary challenge in the dispute with Canada over live swine. That was taken immediately after the institution of the Clinton administration, but pursuant to a dispute that has been proceeding for some time and with various imperatives that required the institution of that challenge on that particular date.

Third, there has been action taken to threaten retaliation against the European community for its utilities directive that entered into force on January 1, 1993. This retaliation threat

[Traduction]

ressort clairement des discussions relatives aux modifications éventuelles de la politique commerciale américaine, tant aux États-Unis qu'à l'étranger.

La troisième raison est simplement que les nouveaux décideurs ont adopté une position très ferme, et ce afin de prouver leur détermination à défendre les intérêts américains. Ils cherchent pratiquement à établir leur crédibilité auprès du Congrès. Ceux qui considèrent les observations faites lors des audiences de confirmation et les autres déclarations liminaires des nouveaux décideurs en matière de commerce aux États-Unis comme l'indication d'un changement radical de la politique américaine, ceux qui regrettent la façon dont Carla Hills a pris en main la politique commerciale des États-Unis, devraient se rappeler que, au cours de ses audiences de confirmation il y a quatre ans, en 1989, elle s'est engagée à ouvrir de force les marchés étrangers aux marchandises américaines et à défendre énergiquement les intérêts commerciaux américains. Cette allusion aux mesures de force l'a suivie pendant tout son mandat et a suscité de vives critiques de la part des gouvernements étrangers, mais a prouvé qu'elle était un partisan efficace d'une politique commerciale libérale aux États-Unis. Il en va de même pour les déclarations faites jusqu'ici par M. Kantor.

Néanmoins, je pense qu'il est prématuré d'évaluer l'orientation future de la politique commerciale américaine en fonction des événements qui se sont déroulés depuis l'arrivée de l'administration Clinton. Il faut considérer de façon objective les mesures qui ont été prises jusqu'ici. Depuis l'entrée en fonction de l'administration Clinton, il y a quelques semaines, deux sortes de mesures ont été prises par les États-Unis.

Il y a tout d'abord la poursuite des initiatives entreprises par le gouvernement Bush et qui auraient été menées à bien quelle que soit l'issue des élections américaines à l'automne dernier. Mentionnons avant tout la poursuite des mesures antidumping et compensatoires concernant l'acier, les décisions préliminaires les plus récentes annoncées il y a environ un mois. Celles-ci sont toujours en cours et doivent faire l'objet d'un nouvel examen de la part du Département du commerce américain et de la Commission internationale du commerce, en vue d'établir si des droits de douane seront appliqués en définitive. La décision ne sera prise qu'à la fin de l'année.

En second lieu, l'administration américaine a institué une contestation extraordinaire dans le cas du litige l'opposant au Canada relativement au porc sur pieds. Cette initiative a été prise immédiatement après l'entrée en fonction de l'administration Clinton, mais dans le cadre d'un litige en cours depuis un certain temps et conformément à divers impératifs selon lesquels la contestation devait être instituée à cette date précise.

Troisièmement, le gouvernement américain a pris des mesures en menaçant d'avoir recours à des représailles contre la Communauté européenne en raison de sa directive concer-

[Text]

was first evoked by Ambassador Hills last year and was put in abeyance pending negotiation between the United States and the European community to try to resolve the dispute.

Those talks lasted right up until the end of the Bush administration, but failed. After a suitable grace period, the talks and the dispute were re-engaged by the Clinton administration, with the threat to impose retaliation by March 22 of this year if the dispute is not resolved.

Those are three significant cases, but all with their roots in actions that started long ago. They basically do not involve a trade policy decision by the Clinton administration to change the course of U.S. trade policy from that of the Bush administration.

There are two areas which one could classify as new or reheated issues, where there is the element of change that has been introduced by actions that have been taken or are proposed or contemplated by the Clinton administration.

The first involves the potential reclassification of mini-vans to light trucks. There are strong arguments in favour of such reclassification on technical grounds; there are also arguments to be made on technical grounds that this reclassification is not required. Unless you are an aficionado of customs procedures, it does not make much of a difference. It is a technical dispute that, all other things being equal, would not gain any attention.

Where it does gain attention, and why I raise it today, is it is of importance because the reclassification would take a significant category of U.S. imports and move it into a tariff line that is at a very high level: Subject to a 25-per-cent duty. That is a remnant of the chicken war retaliation between the United States and the European community of 30 years ago. There is absolutely no justification for the United States to maintain such a high tariff on a manufactured good, and this tariff sticks out like a sore thumb in the U.S. tariff profile. It is the only reason why there is an interest in this reclassification.

The maintenance of a tariff that high, clearly shows protectionist intent, so the classification itself is not the problem. It is the reluctance of the administration to say that this abnormal tariff that should have been reduced years ago will not be subject to dramatic reductions in the Uruguay Round. If it is subject to substantial reductions, then the protectionist element and the implications for trade policy are greatly diminished. So far there has been no statement to that

[Traduction]

nant les services d'utilité publique entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1993. C'est l'ambassadeur Hills qui a évoqué le premier cette menace de représailles, l'an dernier, menace qui est restée en suspens en attendant l'issue des négociations entre les États-Unis et la Communauté européenne en vue de régler le différend.

Ces entretiens se sont poursuivis jusqu'à la fin du mandat du gouvernement Bush, mais ils se sont soldés par un échec. Après une période de grâce suffisante, l'administration Clinton a relancé les entretiens et le différend, en menaçant d'user de représailles le 22 mars prochain si le différend n'était pas réglé d'ici là.

Il s'agit de trois dossiers importants, mais qui ont tous leur origine dans des initiatives entreprises il y a longtemps. Elles ne font pas suite à une décision politique de l'administration Clinton en vue de changer l'orientation de la politique commerciale américaine mise en oeuvre par le gouvernement Bush.

Il y a deux domaines où de nouveaux problèmes ont surgi ou refait surface, et où un changement de politique a découlé des initiatives que l'administration Clinton a prises ou se proposent de prendre.

Il y a tout d'abord la reclassification éventuelle des camionnettes qui seront désormais considérées comme des camions légers. Certains font valoir des arguments très solides en faveur de cette reclassification pour des raisons techniques; toutefois, on peut également soutenir que, pour des raisons techniques, cette reclassification est inutile. À moins d'être un chaud partisan des méthodes douanières, cela ne fait guère de différence. Il s'agit d'un litige d'ordre technique qui, dans des conditions normales, ne retiendrait pas l'attention.

Cette décision retient toutefois l'attention, et c'est pourquoi je soulève la question aujourd'hui, de par son importance du fait que cette reclassification ferait passer une catégorie important d'importations américaines à un niveau très élevé de droits de douane, soit 25 p. 100. Il s'agit là des séquelles des représailles prises entre les États-Unis et la Communauté européenne il y a 30 ans relativement à la guerre du poulet. Rien ne justifie la décision des États-Unis d'imposer un droit de douane aussi élevé sur un produit manufacturé, et ce droit fait très mauvais effet dans le barème des droits de douane américains. C'est la seule raison pour laquelle cette reclassification retient l'attention.

Le maintien d'un droit de douane aussi élevé témoigne manifestement de tendances protectionnistes et ce n'est donc pas la classification elle-même qui pose un problème. C'est la réticence de l'administration à dire que ce droit de douane anormal qui aurait dû être réduit il y a des années ne fera pas l'objet d'une baisse spectaculaire lors du Uruguay Round. Si ce droit de douane diminue considérablement, l'élément protectionniste et la politique commerciale seront fortement touchés.

[Text]

extent, and that is why I raise a warning flag that this is at least one indicator of protectionist leanings in U.S. trade policy.

The second new or reheated issue involves support for the re-institution of "Super 301" procedures of U.S. trade law that lapsed at the end of 1990. There are already bills before the U.S. Congress, including those by Senator Baucus, the chairman of the trade subcommittee of the Senate finance committee, to re-institute "Super 301" provisions for a five-year period and add additional provisions that allow both the Senate finance committee and the ways and means committee to require that new cases be initiated and not just left to the discretion of the U.S. trade representative.

There is a body of analysis that shows that the past implementation of "Super 301" and "Regular 301" provisions of U.S. trade law have not had an adverse effect on U.S. trade relations. In many cases, the disputes have resulted in market opening, reduction in trade barriers, and have not resulted in the threatened closing of the U.S. market.

In large part, this rather innocuous result of the implementation of 301 cases has been due to the very strong discretion used by the president in applying this aspect of the law. Given his internationalist and open market orientation, I do not believe President Clinton would move very far away from that type of discrete application of "Super 301" actions, perhaps with the exception of the use against Japan, whose very large current account in trade surplus has generated enormous protectionist pressures.

Here I must say that regardless of the cause of the trade imbalance between Japan and the rest of the world, it is clear that Japan is an outlier in the world economy. It is the only major trading country that maintains a large current account surplus, well over \$100 billion. While it is clear that these imbalances have macro-economic causes, there is no easy macro-economic remedy and certainly no macro-economic remedy that will show clear results in the short term. Therefore, there results very strong political demands to take trade measures that, even though they will not affect the overall imbalance, will affect the composition and show that the politicians are doing something to address this policy, even though what they are doing will have little lasting effect on the level of trade.

[Traduction]

Il n'y a eu jusqu'ici aucune déclaration dans ce sens et c'est pourquoi j'attire votre attention sur cette initiative qui témoigne des tendances protectionnistes de la politique commerciale des États-Unis.

Le deuxième problème qui a surgi ou refait surface est lié aux pressions exercées pour le rétablissement du pouvoir «super 301» prévu dans le droit commercial américain, lequel a pris fin à la fin de l'année 1990. Le Congrès américain a déjà été saisi de quelques projets de loi, et notamment de ceux du sénateur Baucus, président du sous-comité du commerce du comité sénatorial des finances, en vue de remettre en oeuvre les dispositions du «super 301» pendant cinq ans et de prendre d'autres dispositions permettant au comité sénatorial des finances et au comité des voies et moyens de déposer de nouvelles plaintes, au lieu de laisser cela à la discrétion du représentant américain pour les affaires commerciales.

De nombreuses analyses révèlent que la mise en vigueur par le passé des dispositions de l'article «301 normal» et «super 301» du droit commercial américain n'ont pas eu d'incidence néfaste sur les relations commerciales des États-Unis. La plupart du temps, le règlement des différends a mené à l'ouverture de nouveaux débouchés, à la diminution des obstacles au commerce, et non à la menace de la fermeture du marché américain.

Si la mise en vigueur des mesures découlant de l'article 301 n'a pas eu d'incidence néfaste, c'est en grande partie grâce à l'extrême modération dont a fait preuve le président en appliquant cette disposition de la loi. Étant donné son penchant pour la mondialisation et le marché libre, je ne pense pas que le président Clinton invoque de façon abusive les mesures prévues dans le «super 301», à l'exception peut-être des représailles contre le Japon, dont l'énorme excédent de la balance commerciale a suscité de vives pressions protectionnistes.

Je signale en passant que quelle que soit l'origine du déséquilibre commercial entre le Japon et le reste du monde, il est évident que ce pays fait exception sur la scène économique mondiale. C'est le seul grand pays commerçant qui enregistre un important excédent au compte courant, de plus de 100 milliards de dollars. Même si, de toute évidence, ces déséquilibres sont dus à des facteurs macroéconomiques, il n'existe aucun recours facile du point de vue macroéconomique, et pas davantage de recours macroéconomique susceptible de donner des résultats concrets à court terme. En conséquence, il s'ensuit des pressions politiques très fortes en vue de prendre des mesures sur le plan commercial qui, même si elles ne changent rien au déséquilibre global, influenceront sur la composition et prouveront que les élus politiques font quelque chose dans le cadre de cette politique, même si leurs initiatives n'auront guère d'incidence durable sur le niveau des échanges commerciaux.

[Text]

All of this is by way of introduction to say that whether industry specific actions, Section 301 actions, anti-dumping cases, protective escape clause cases — and there have been rumours of a long queue of industries preparing escape-clause actions to present to the international trade commission later this year — whether these industry-specific actions steer the course of U.S. trade policy will depend importantly on the performance of the U.S. economy and on whether the president details a clear and consistent trade strategy that complements his domestic economic reforms.

This is important. What will be the climate in which trade policy is conducted in the United States? I think it has importance in Canada as well. In a period of economic recession, it is much more difficult to conduct trade policy. It is much more difficult to differentiate the macroeconomic causes of economic slow down from the causes resulting from adjustments to trade liberalization.

This has been a central factor in the debate here in Canada since 1988. I would be happy to discuss it in more detail, but let me focus on the implications in the United States right now.

I think in this regard there have already been some very positive signs from President Clinton. He has taken some positive first steps in setting out his budget package. There are a number of concerns about that package, such as the level of spending cuts and the nature of some of the tax increases, but I do not think anyone can dispute that it is the first serious attempt in a long time to address the burgeoning problem in the United States of the massive budget deficit. The budget package that President Clinton put forward last week starts a process of fiscal reform that is long overdue and will have beneficial effects for trade policy as it reduces pressure on economic growth in the United States.

The second area where I think there has been some positive first steps is in the position that President Clinton has taken on the NAFTA. If you want to look at any clear trade policy statement of the Clinton administration, I think you have to look at the campaign speech that Clinton gave in October of 1992 on the NAFTA. It is basically the only major policy statement of the Clinton administration, and it is the one that comes straight from the horse's mouth. This is a speech that Clinton basically wrote himself, a very detailed assessment of the NAFTA and what his proposals will be on the negotiation of supplementary agreements on labour, environment, and

[Traduction]

Toutes ces remarques visent à vous faire comprendre que l'incidence que ces initiatives prises par l'industrie, les mesures prises conformément à l'article 301, les mesures antidumping, les mécanismes de défense et de protection — et, selon certaines rumeurs, bon nombre d'entreprises préparent des mécanismes de protection en vue de les présenter vers la fin de l'année à la Commission internationale du commerce — l'incidence que ces initiatives propres à l'industrie auront sur l'orientation de la politique commerciale des États-Unis dépendra essentiellement du rendement de l'économie américaine et de l'élaboration par le président d'une stratégie commerciale claire et logique qui complète ces réformes économiques nationales.

C'est un facteur important. Dans quel contexte la politique commerciale sera-t-elle appliquée aux États-Unis? C'est important également pour le Canada. En période de récession économique, il est beaucoup plus difficile d'appliquer une politique commerciale. Il est beaucoup plus difficile de faire la distinction entre les causes macroéconomiques du marasme et les facteurs découlant des mesures prises pour libéraliser le commerce.

Cette question est au coeur du débat au Canada depuis 1988. J'en discuterais volontiers de façon plus détaillée, mais permettez-moi pour l'instant de me concentrer sur les répercussions de cette situation aux États-Unis.

À cet égard, nous avons déjà reçu des signaux très encourageants de la part du président Clinton. Il a pris des mesures initiales concrètes en élaborant ses propositions budgétaires. Celles-ci suscitent quelques préoccupations, comme le niveau des compressions de dépenses et la nature de certaines augmentations d'impôt, mais personne ne niera qu'elles constituent la première tentative sérieuse, de longue date, en vue de faire face au problème qui commence à se poser aux États-Unis, à savoir l'importance du déficit budgétaire. Les propositions budgétaires présentées la semaine dernière par le président Clinton marque le début d'une réforme fiscale qui se fait attendre depuis longtemps et qui aura des répercussions positives sur la politique commerciale en restreignant les pressions exercées à l'égard de la croissance économique aux États-Unis.

En outre, la position adoptée par le président Clinton à l'égard de l'ALENA constitue également une première étape encourageante. Si vous voulez trouver un énoncé de principes clair de l'administration Clinton en matière commerciale, je pense qu'il vous faut vous reporter au discours électoral portant sur l'ALENA prononcé par le futur président en octobre 1992. C'est en gros le seul énoncé de principes important de l'administration Clinton et il provient d'une source sûre. Ce discours que Clinton a pratiquement rédigé tout seul présente une évaluation très détaillée de l'ALENA ainsi que ses propositions quant à la négociation d'ententes parallèles sur la

[Text]

possibly safeguards to compliment the provisions already negotiated between the three countries of North America.

I think it is a constructive approach that he set out. What he has done is say the NAFTA deserves ratification as it stands, but there are many areas where the United States, Canada and Mexico can reinforce and improve the coordination and cooperation on a wide range of economic matters through continuing consultation and negotiation. To that end, he has recommended further negotiation of supplementary agreements in these three areas.

These supplementary or side agreements will act as lightening rods to divert the bolts of criticism directed against the NAFTA in the U.S. policy debate. I think they provide an opportunity to deal with some real concerns in the U.S. economy, concerns that are not just related to the NAFTA itself, but exist regardless of the NAFTA and regardless of trade agreements.

We have real problems with labour adjustment in the U.S. economy. For example, during the period 1985 to 1990, some 9 million jobs were dislocated in the U.S. economy for a variety of reasons, such as bankruptcies, layoffs and plant closings — the normal churning that takes place in a large economy where the labour market is well over 100 million people.

Estimates done on the NAFTA incorporated in the books that were cited at the start of this hearing show that there will be a small net positive job creation in the United States as a result of trade expansion with Mexico, and very minimal changes resulting from the trade agreement itself for Canada. Those are net figures. In any net figure there will be some job gains and some job dislocations.

The job dislocations that we found for the United States are in the range of about 150,000 jobs over a five-year period, with substantially more jobs being created, resulting in the small net increase. That number of job dislocations is about two per cent of the total job dislocations in the U.S. economy over a comparable five-year period. Therefore, the bulk of the criticisms in the United States about job dislocations resulting from the NAFTA, greatly exaggerate the contribution of NAFTA to the problem, but do not exaggerate the fact that there is a significant labour adjustment problem in the United States economy as a whole. Therefore, there has been a new effort in the Clinton administration to address the aggregate problem of labour adjustment and to develop programs to help workers through retraining and income maintenance to better move into new positions opening up in the U.S. economy.

[Traduction]

main-d'oeuvre, l'environnement et d'éventuelles garanties visant à compléter les dispositions déjà négociées entre les trois pays d'Amérique du Nord en cause.

Il a à mon avis présenté une approche constructive. En fait, il a déclaré que l'ALENA doit être ratifié tel quel, mais qu'il existe de nombreux secteurs où les États-Unis, le Canada et le Mexique peuvent renforcer et améliorer la coordination et la coopération à l'égard de diverses questions économiques grâce à des consultations et négociations permanentes. À cette fin, il a recommandé la poursuite des négociations relatives à des ententes parallèles dans ces trois domaines.

Ces ententes auxiliaires ou parallèles serviront de «paratonnerres» pour détourner les vives critiques adressées à l'égard de l'ALENA dans le débat sur la politique américaine. Elles fournissent à mon avis l'occasion de résoudre certains problèmes bien réels de l'économie américaine, problèmes qui ne sont pas uniquement liés à l'ALENA, mais qui existeraient même sans l'ALENA et les ententes commerciales.

L'adaptation des travailleurs nous pose de véritables problèmes aux États-Unis. Par exemple, entre 1985 et 1990, près de neuf millions d'emplois ont été supprimés dans l'économie américaine et ce, pour des raisons diverses, comme les faillites, les mises à pied et les fermetures d'usines — un bouleversement normal pour une économie importante où le marché du travail compte plus de 100 millions de personnes.

D'après les prévisions relatives à l'ALENA et incluses dans les ouvrages dont il a été question au début de la séance, l'expansion des échanges commerciaux avec le Mexique entraînera une légère création nette d'emplois aux États-Unis, tandis que l'accord commercial proprement dit entraînera très peu de changements au Canada. Il s'agit de chiffres nets. Dans tout chiffre net, il y aura certains nouveaux emplois créés et certains emplois supprimés.

D'après nos constatations, au cours d'une période de cinq ans, environ 150 000 emplois seront supprimés aux États-Unis, mais un nombre supérieur de nouveaux emplois seront créés, ce qui explique la légère augmentation nette. Le nombre de suppression d'emplois équivaut à environ 2 p. 100 du nombre total d'emplois supprimés dans l'économie américaine au cours d'une période comparable de cinq ans. En conséquence, les critiques avancées aux États-Unis au sujet des suppressions d'emplois qui découleront de l'ALENA sont injustifiées quant aux conséquences de l'accord sur la question de l'emploi, mais elles sont réalistes quant au gros problème d'adaptation de la main-d'oeuvre qui se pose dans l'ensemble de l'économie américaine. Par conséquent, l'administration Clinton veut s'efforcer de résoudre le problème global de l'adaptation des travailleurs et d'élaborer des programmes d'aide à l'intention de ces derniers, grâce à des programmes de recyclage et de soutien du revenu pour leur permettre d'accéder aux nouveaux emplois qui deviendront disponibles dans l'économie américaine.

[Text]

There are many aspects of the Canadian programs that we might benefit from, though my very limited knowledge of the Canadian system indicates there are improvements that could be made in the Canadian system as well.

With respect to the importance of these side agreements, I think interest in them will focus on ways of improving knowledge of what is going on in environmental and labour conditions in the three countries, trying to use, perhaps, new tri-national commissions to act as a roving spotlight to expose problems. This, therefore, follows the principle that sunshine is the best disinfectant, which principle says that if there is a problem that is exposed by such a commission, then governments will take actions to improve conditions in their own countries.

We have proposals that go into more detail on what could be done in these three side agreements. I think the labour and environmental side agreements could serve important roles in promoting better cooperation in these areas among the three countries, while at the same time deflecting legitimate criticism by labour and environmental groups in areas where there are general problems in our three countries.

I omit the safeguards agreement from that list because I am not exactly sure what will be proposed in this area. I know there is some concern in the Canadian government about this matter. There is also some concern in Washington at what is at issue in the proposal put forward by President Clinton to negotiate a side agreement on safeguards.

Originally, in his October campaign speech the terms put forward by Mr. Clinton for this type of an agreement were relatively modest. Indeed, many of his concerns could be addressed by various safeguard provisions that are already in the NAFTA agreement. However, since the election, there has been intense lobbying in Washington by the sugar and citrus industries that have sought to put a different cast on a prospective proposal in this regard, to use these side agreements in a way to provide opportunities for import relief, not only during the transition period but also after the transition period. This would seemingly go against the thrust of the free trade objective.

In addition, there is interest in those groups in providing access not only for tariff relief, which is included already in the NAFTA snap-back to tariffs in case of import surges, but also to provide the opportunity to reimpose quotas during and after the transition period. That would be going back to square one, or even further back than that depending on the quotas that are established.

[Traduction]

Nous pourrions tirer parti de nombreux aspects des programmes canadiens, mais ma connaissance pourtant très restreinte du système canadien me porte à croire que celui-ci pourrait également être amélioré.

En ce qui concerne l'importance de ces ententes parallèles, l'attention sera focalisée sur des moyens d'être mieux informé sur la situation en matière d'environnement et de conditions de travail dans les trois pays, en ayant recours, peut-être, aux nouvelles commissions trinationales pour mettre en lumière les problèmes qui se posent. Cela est conforme au principe voulant que la lumière du soleil soit le meilleur désinfectant, principe en vertu duquel, si une telle commission expose un problème au grand jour, les gouvernements prendront des mesures pour améliorer la situation dans leur pays respectif.

Certaines propositions exposent en détail ce que ces trois ententes parallèles permettront de réaliser. À mon avis, les ententes parallèles sur l'environnement et la main-d'oeuvre pourront contribuer fortement à favoriser une meilleure collaboration entre les trois pays dans ces secteurs, tout en détournant les critiques justifiées émises par les syndicats et les groupes environnementaux dans les secteurs où des problèmes se posent dans nos trois pays.

Je n'ai pas mentionné l'entente sur les garanties car je ne sais pas exactement ce qui doit être proposé à cet égard. Je sais que cette question préoccupe le gouvernement canadien. On s'inquiète également à Washington sur ce qui motive la proposition du président Clinton en vue de négocier une entente parallèle sur les garanties.

Au départ, dans son discours électoral d'octobre, les conditions énoncées par M. Clinton relativement à ce genre d'entente étaient relativement modérées. En fait, les diverses dispositions de garanties déjà prévues dans l'ALENA répondaient à la plupart de ses préoccupations. Toutefois, depuis les élections, des groupes d'intérêt représentant l'industrie sucrière et des agrumes ont exercé d'énormes pressions à Washington, désireux d'envisager sous un autre jour une éventuelle proposition à cet égard, en vue d'utiliser ces ententes parallèles pour obtenir une protection contre les importations, non seulement pendant la période de transition mais également par la suite. Cela va apparemment à l'encontre de l'objectif principal du libre-échange.

En outre, ces groupes cherchent non seulement à obtenir des allègements de droits de douane, ce qui est déjà prévu dans la disposition de l'ALENA relative au rétablissement des droits de douane en cas d'augmentations subites des importations, mais également de pouvoir rétablir les contingents pendant et après la période de transition. Cela constituerait un retour au point de départ, ou même encore plus loin en arrière selon les quotas qui seront établis.

[Text]

Clearly, those types of lobbying proposals have a protectionist intent. If they would be adopted by the Clinton administration and put forward, I think they would be a cause for concern. I should add, however, that they have not put forward their proposals. Therefore, this may just be a warning flag and not something that comes to fruition.

Let me conclude my opening comments with a few words on the Uruguay Round because not enough attention is given to the GATT talks. I think both the U.S. and the Canadian point of view is that there are much broader economic gains to be had in the successful conclusion of the Uruguay Round. Yet, for a variety of reasons, the talks have stalled and there is now serious talk that, perhaps, they will fail altogether. I think that would be greatly damaging to the United States, to Canada and to the smaller developing countries in the world trading system.

I believe, and this view may not be shared by the Clinton administration; that the Uruguay Round will end in 1993 one way or the other. Effectively, if the talks are not concluded this year they will die a slow death through neglect. Even though negotiators will continue to talk, the actions taken by industries in pursuing their specific trade actions in the United States, Canada, Mexico, Europe and Asia will create such intense problems that it will be difficult for the negotiators to maintain the level of commitments already reached in the Uruguay Round, much less bring the negotiations to a successful conclusion.

There is a need to improve the Dunkel text and the package of negotiated agreements. I think the Dunkel text has always been regarded as an incomplete document, missing important elements; commitments to liberalize market access in both goods and services sectors. I think there needs to be substantial fine-tuning in several of the agreements, but not to the extent that it would necessarily unravel the implicit bargains that have held the Dunkel text together and hold the prospect for a comprehensive and significant package of trade reforms in the Uruguay Round.

I could go into detail on some of my proposals in this area. The United States government has not put forward a clear strategy yet. Indeed, it will be announcing, if not today then in the very near future, its strategy for pursuing the extension of fast-track authority in U.S. trade law that will be needed for the Clinton administration to pursue the final stages of the Uruguay Round. I think in this area you will get a first signal on whether it will pursue aggressively the negotiation of the GATT talks, in which case it will seek a short three- to six-month extension of fast-track authority, or whether it will dawdle and linger and be diverted to other issues, in which case it will seek a one- or two-year extension of fast-track authority. That is an easy test to determine the direction of

[Traduction]

De toute évidence, ce genre d'activités de lobbying témoignent une tendance protectionniste. Si l'administration Clinton se pliait à ces demandes et adoptaient ces propositions, il y aurait lieu de s'inquiéter. J'ajoute toutefois qu'elle n'a pas donné suite à ces propositions. En conséquence, il s'agit simplement d'un signal d'alarme et non d'une mesure qui se concrétisera.

Pour conclure mon allocution liminaire, j'aimerais dire quelques mots sur l'Uruguay Round parce que l'on n'accorde pas suffisamment d'attention aux entretiens du GATT. Tant aux États-Unis qu'au Canada, on est d'avis qu'il y a de grands avantages économiques à tirer de l'aboutissement des négociations de l'Uruguay Round. Pourtant, pour diverses raisons, les négociations ont bloqué et l'on craint sérieusement aujourd'hui qu'elles n'échouent complètement. À mon avis, cela ferait beaucoup de tort aux États-Unis, au Canada et aux petits pays en développement participant au système d'échanges internationaux.

À mon avis, que ne partage pas nécessairement l'administration Clinton, les négociations de l'Uruguay Round vont prendre fin d'une façon ou d'une autre en 1993. En fait, si les négociations n'aboutissent pas cette année, elles tomberont dans l'oubli faut d'intérêt. Même si les négociateurs continuent de discuter, les initiatives en matière commerciale prises par les divers secteurs d'activité aux États-Unis, au Canada, au Mexique, en Europe et en Asie, créeront des problèmes si sérieux qu'il sera difficile aux négociateurs de respecter les engagements déjà pris dans le cadre de l'Uruguay Round, et encore moins de conclure avec succès les négociations.

Il faut améliorer le rapport Dunkel et la série d'ententes négociées. Le rapport Dunkel a toujours été considéré comme un document imparfait, auquel il manque d'importants éléments, comme un engagement à libéraliser l'accès au marché dans les secteurs des gains et services. Il faut selon moi améliorer considérablement plusieurs des accords, mais pas au point de défaire les ententes implicites qui sont à la base du rapport Dunkel et qui offrent la possibilité d'en arriver à un train de réformes globales et importantes, en matière commerciale, dans le cadre de l'Uruguay Round.

Je pourrais vous exposer en détail certaines de mes propositions dans ce domaine. Le gouvernement américain n'a pas encore énoncé de stratégie précise. En fait, il doit annoncer, sinon aujourd'hui du moins sous peu, sa stratégie relative à la reconduction du pouvoir de négociation accélérée prévu dans le droit commercial américain et dont l'administration Clinton aura besoin pour conclure les étapes finales des négociations de l'Uruguay Round. Je pense que, dans ce domaine, l'administration vous fera savoir en premier lieu si elle compte poursuivre avec énergie la négociation des entretiens du GATT, auquel cas elle demandera une brève prolongation de trois à six mois de son pouvoir de négociation accélérée, ou si elle compte faire traîner les choses et se préoccuper d'autres questions, auquel

[Text]

Clinton trade policy on the GATT. I hope they will take a constructive position and move towards early resolution of the GATT negotiations.

On that hopeful note, let me conclude my opening comments and say that I would be very happy to address a wide range of questions relating to U.S.-Canada trade relations, as well as to U.S. trade policy with regard to Europe, Latin America, Asia, multilateral and bilateral. Thank you very much.

Senator Bosa: Mr. Chairman, I would like to put a general question to Mr. Schott. It relates to the fact that this committee has spent a long time trying to come to grips with whether the FTA has had a negative or a positive effect on the Canadian economy. Notwithstanding the fact that we had the benefit of listening to some real experts in the field, we are at the same point now as when we began to study the situation.

Does the United States have any statistical information which would indicate that it has been a good agreement for the American economy? You mentioned earlier that there were some 150,000 jobs that were displaced as a result of the FTA, but that a greater number of jobs were created in the meantime. Do you attribute the loss of these jobs and the creation of the new jobs to the FTA or to something else?

Mr. Schott: I guess I was not clear. The estimates of job creation and job dislocation were for the prospective results of the NAFTA on the U.S. economy over the next five years. That is our estimate of what will occur.

As far as the impact of the FTA, it is much more complicated: First, because we had very extensive trade investment relations in goods and service sectors before the negotiations; and second, because of the very dramatic changes in macro-economic policy which were undertaken in the intervening years in response to domestic economic problems.

In Canada, Mr. Loiselle had to pull the reins of monetary policy very tightly. There were changes in fiscal policy. This put a great squeeze on the Canadian economy, and the Canadian recession was much deeper than that of the United States. Was this caused by the Free Trade agreement? It is hard to think that the incremental changes to trade policy of that trade agreement, from a situation where there had already been very deep and comprehensive relationships between U.S. and Canadian firms and labour groups for many years, could have made that significant an impact in a short period of time, particularly since many of the FTA reforms would not even have been introduced at the time when they were being

[Traduction]

cas elle demandera une prolongation de un à deux ans de son pouvoir de négociation accélérée. C'est un critère facile pour déterminer l'orientation de la politique Clinton relative au GATT. J'espère qu'il adoptera une position constructive et cherchera à conclure au plus tôt les négociations du GATT.

Sur cette remarque encourageante, je conclurai mon exposé en disant que je répondrai volontiers à toute une gamme de questions concernant les relations commerciales Canada-États-Unis, ainsi que la politique américaine en matière de commerce avec l'Europe, l'Amérique latine, l'Asie, et les négociations multilatérales et bilatérales. Merci beaucoup.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, j'aimerais poser une question de portée générale à M. Schott. Je voudrais lui dire que notre comité s'efforce depuis longtemps de comprendre si l'Accord de libre-échange a eu une incidence néfaste ou positive sur l'économie canadienne. Même si nous avons eu l'avantage d'entendre le témoignage de véritables experts en la matière, nous en sommes au même point aujourd'hui qu'au début de notre étude.

Existe-t-il aux États-Unis des données statistiques qui révèlent que cette entente a été utile à l'économie américaine? Vous avez dit plus tôt que près de 150 000 emplois ont été supprimés à cause de l'ALE, mais qu'un plus grand nombre d'emplois ont été créés en même temps. Selon vous, ces pertes d'emplois et la création de nouveaux emplois sont-elles dues à l'ALE ou à un autre facteur?

M. Schott: Je suppose que je n'ai pas été assez clair. Les prévisions relatives à la création d'emplois et aux suppressions d'emplois concernaient l'incidence éventuelle de l'ALENA sur l'économie américaine au cours des cinq prochaines années. C'est notre estimation de la situation future.

Quant aux répercussions de l'ALE, les choses sont beaucoup plus complexes: Tout d'abord, parce qu'il existait entre nos deux pays d'importantes relations en matière d'investissement d'ordre commercial dans les secteurs des biens et services avant le début des négociations; et en second lieu, à cause des modifications fondamentales apportées au cours de cette période à la politique macroéconomique pour réagir aux problèmes économiques internes.

Au Canada, M. Loiselle a dû resserrer considérablement la politique monétaire. Il y a eu des changements apportés à la politique financière. Cela a exercé d'énormes pressions sur l'économie canadienne, et la récession a beaucoup plus touché le Canada que les États-Unis. Était-ce dû à l'Accord du libre-échange? Il est difficile de croire que les modifications supplémentaires apportées à la politique commerciale en vertu de cet accord, puisqu'il existait déjà depuis de nombreuses années des liens très profonds et étendus entre les entreprises et les groupes syndicaux canadiens et américains, auraient pu avoir eu des répercussions aussi importantes en si peu de temps, étant donné notamment que bon nombre des réformes

[Text]

charged with causing this grave damage to the Canadian economy.

In the United States, particularly now, and in Canada, there is a gross exaggeration of the importance of trade agreements. It is only one part of economic reform. That is why I tried to focus in my opening comments on the importance of integrating trade policy initiatives with basic domestic economic reforms.

I think the objective in the FTA and the NAFTA, particularly for the United States and Canada, is not just to increase trade with Mexico. That is a very small part of our trade and a much smaller ratio of Canada's trade. It is to use these agreements to help improve efficiency and productivity of industries and workers in our own regions so we can be more competitive on global markets.

That competitiveness point is central. However, trade agreements are only a very small part of the actions that governments take to promote the competitiveness of their own industries and workers. That is why it is so difficult to say that a trade agreement did this or a trade agreement did that. It is all part of a package. To try to unravel that package and to say this action or that action had one effect or another, is very difficult.

I can tell you honestly that if an economist comes and tells you that he is making this calculation, you will have to look very carefully at the assumptions he makes in building that model because those assumptions will basically determine the outcome.

Senator Bosa: What you are telling me is that the United States is in the same position as we are. We do not know whether there has been a specific beneficial impact on the economy in the United States because you have not been able to find a model, as we have not, upon which to arrive at that conclusion?

Mr. Schott: Just because we economists have failings in our ability to measure does not mean that the reduction in barriers does not create, over time, efficiency benefits which result from increased competition and from other factors and which really swamp the short-term trade and employment results from the adjustments made because of the FTA or is it more broadly as a result of competition in the global economy?

I could not honestly give you a number and say this is the benefit and it is a percentage of GDP. However, there will be positive efficiency gains over time.

[Traduction]

découlant de l'ALE n'étaient même pas encore entrées en vigueur à l'époque où on les considérait comme étant la cause de la détérioration de l'économie canadienne.

Aux États-Unis, surtout maintenant, et au Canada, on a tendance à fortement exagérer l'incidence des accords commerciaux. Ils ne représentent qu'une partie de la réforme économique. C'est pourquoi, dans mes remarques liminaires, j'ai essayé de souligner l'importance d'intégrer les initiatives en matière de politique commerciale aux réformes fondamentales touchant l'économie intérieure.

À mon avis, l'ALE et l'ALENA, notamment aux États-Unis et au Canada, ne visent pas simplement à accroître les échanges commerciaux avec le Mexique. Cela représente une faible proportion de notre commerce extérieur et une part encore plus faible du commerce extérieur du Canada. Ces accords visent à accroître l'efficacité et la productivité des industries et des travailleurs dans nos régions, pour nous permettre d'être plus concurrentiels sur le marché international.

Cette compétitivité est un facteur crucial. Toutefois, les accords commerciaux ne représentent qu'une infime partie des initiatives que prennent les gouvernements pour améliorer la compétitivité de leurs industries et travailleurs respectifs. C'est pourquoi il est si difficile d'affirmer qu'un accord commercial a eu tel ou tel effet. Cela fait partie d'un ensemble. Il est très difficile de détailler ce train de mesures en disant que telle ou telle initiative a eu telle ou telle incidence.

Je peux vous dire en toute honnêteté que si un économiste vient vous dire qu'il a fait ce calcul, il vous faudra passer au peigne fin les hypothèses qu'il avance pour élaborer ce modèle, car ce sont elles qui détermineront ni plus ni moins les résultats.

Le sénateur Bosa: Autrement dit, vous estimez que les États-Unis sont dans la même position que nous. Nous ne savons pas si cet accord a eu des répercussions positives précises sur l'économie américaine car vous n'avez pas réussi à trouver de modèle, pas plus que nous, vous permettant d'en arriver à cette conclusion?

M. Schott: Le fait que nous, économistes, ne soyons pas en mesure de faire cette évaluation ne nous permet pas de conclure que, avec le temps, la suppression des obstacles n'accroîtra pas l'efficacité qui découle d'une concurrence accrue et d'autres facteurs; ces gains en matière d'efficacité qui sont manifestes dans le secteur du commerce et de l'emploi à court terme sont-ils dus aux changements apportés grâce à l'ALE ou de façon plus générale de la concurrence qui s'exerce au sein de l'économie mondiale?

En toute honnêteté, il m'est impossible de vous citer un chiffre correspondant à ces gains et de vous dire qu'ils représentent telle proportion du PIB. Toutefois, nous assistons à un accroissement de l'efficacité au fil des ans.

[Text]

That does not address the more political question of how are those gains allocated among the people in a particular political constituency, and that is an issue of concern to the local political constituency and not one which the region should determine.

The Chairman: I do not think we ought to revisit the whole question of the impact of the FTA because we have spoken definitively in a report to the Senate on this matter. We will end up reviewing our own absolute conclusions.

Senator Stollery: Mr. Chairman, I was interested in reading the material and I want to thank our witness for being very interesting in his opening remarks. I am a little perplexed about the NAFTA affair because in none of the material do I see anything or have I heard anything here or in the U.S. about the political implications of the NAFTA.

I noticed President Clinton's interest here in the three side deals, but I do not see anything about the politics in the sense that Mexico is a dictatorship with a closed system of government. Am I just old fashioned?

I would have thought, as we are about to go into a free trade arrangements with a dictatorship, that that would be of some concern to the other two countries, but I do not ever see the issue raised. I was in Mexico the other day and it was brought to my attention, by people who are in favour of NAFTA, not opponents, that in the upcoming so-called elections in Mexico the PRE will of course use the NAFTA as an endorsement of their dictatorship. However, I never hear it discussed. Why is that?

Mr. Schott: There is a discussion in the United States about using trade agreements to pursue an increasingly broad non-trade agenda. Included in that list are environmental issues, promotion of worker rights and promotion of democratic rule. I think that will become increasingly prominent in the objectives the United States pursues in its trade negotiation on bilateral, regional and multilateral levels.

Your characterization of the Mexican regime is perhaps a little harsh. While it cannot be defended as being democratic on the Canadian or U.S. model, there have been very significant democratic reforms instituted in Mexico since the 1988 election and there have been some notable results in terms of cleaning up the act or exposing fraud and having officials elected in tainted elections step down or be forced out at the demand of —

[Traduction]

Cela ne répond pas à la question plus politique de savoir comment ces gains sont répartis entre les membres d'un groupe politique donné, et c'est une question qui doit préoccuper le groupe politique local et non la région.

Le président: Je ne pense pas qu'il nous faille reprendre toute la question des répercussions de l'ALE car nous avons déjà exprimé certaines conclusions dans un rapport sur cette question que notre Comité a présenté au Sénat. Cela reviendrait à remettre en question nos conclusions catégoriques.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, j'ai lu avec intérêt cette documentation et je tiens à remercier notre témoin de ses remarques liminaires fort intéressantes. Je suis un peu perplexe face à toute cette question de l'ALENA car qu'il s'agisse de ces documents ou des discussions que j'ai eues ici ou aux États-Unis, il n'est jamais question des répercussions politiques de l'ALENA.

J'ai noté l'intérêt que le président Clinton porte aux ententes tripartites, mais il n'est pas question dans cette documentation des aspects politiques, à savoir que le Mexique est une dictature au régime gouvernemental fermé. Mes idées sont-elles simplement démodées?

Je pensais que, puisque nous sommes sur le point de conclure un accord de libre-échange avec une dictature, cela inquiéterait les deux autres pays, mais je constate que la question n'est même pas soulevée. J'étais au Mexique l'autre jour et des partisans de l'ALENA, et non des adversaires de l'accord, m'ont signalé qu'au cours des prétendues élections devant se tenir prochainement au Mexique, le PRE utilisera évidemment l'ALENA comme la reconnaissance de son régime dictatorial. Pourtant, je n'en entends jamais parler. Pour quelle raison?

M. Schott: L'utilisation des accords commerciaux pour poursuivre un programme de plus en plus vaste et sans rapport avec les questions commerciales fait l'objet d'un débat aux États-Unis. Parmi cette liste, mentionnons les questions environnementales, la défense des droits des travailleurs et la promotion du régime démocratique. Cette question aura de plus en plus de priorité dans les objectifs que poursuivent les États-Unis dans le cadre de leurs négociations commerciales aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral.

Votre description du régime mexicain est peut-être un peu sévère. Même si on ne peut guère parler de régime démocratique selon le modèle canadien ou américain, d'importantes réformes démocratiques ont été mises en oeuvre au Mexique depuis les élections de 1988 et certaines mesures très concrètes ont été prises pour épurer le gouvernement, dénoncer les cas de fraude et demander aux responsables élus lors d'élections truquées de démissionner ou de les obliger à le faire à la demande de... .

[Text]

Senator Stollery: When the president asks them to resign. A very unusual form of reform. When the wrong man gets elected the president can ask him to resign, which he then does. Then they appoint his opponent as the governor.

Mr. Schott: You have to look at this in a slightly more comprehensive fashion. The electoral reforms to which I was referring have been more easily implemented at the federal level. It is harder to infiltrate the arcane or inbred political regimes at the state and local levels. That is where you have been seeing a continuation of abuse, some of which has been ferreted out by the president. But you do not want to rely on an ad hoc administrative action by the president. You want the reforms to filter down to the extent that it is the electorate that makes the decisions and throws the bums out rather than being done on some ad hoc decision.

There is room for further improvement in the Mexican political system. I believe that economic pluralism in Mexico has been promoting political pluralism and therefore the trend and the results have been very positive, but clearly, not enough.

I would go perhaps half way as far as you imply in your comments, not that we refrain from trade relations with countries that are moving on a path toward more democratic rule, but rather we work with them to promote the acceleration of the democratic reforms.

I think the NAFTA, because it is reinforcing trends toward privatization in the Mexican economy, which is basically dissipating one of the principal means of buying political support in both industry and labour in the Mexican economy, will serve constructive purposes on the political level as it does on the economic level.

I am not an expert on Mexican politics. These are reforms that I witnessed from a distance as an economist, not a politician. I think these are valid concerns. As I said, they are concerns which are being increasingly addressed by the U.S. Congress as well.

Senator Stollery: I would like to pursue this just slightly. It was only a few months ago that Vargaz Llosa was expelled from Mexico. He has been nominated several times for the Nobel Prize for suggesting that it was a dictatorship. Two weeks ago the assistant to the minister of the interior, the secret police, was made the chief electoral officer, which we would find a little unusual here in Canada. Maybe in the U.S. that would be okay, but here I think we would find it a bit odd. And this is not at the provincial level, this is in preparation for the national elections next year.

[Traduction]

Le sénateur Stollery: Quand le président leur demande de démissionner. Voilà une réforme bien inhabituelle. Lorsque la mauvaise personne est élue, le président peut lui demander de démissionner, ce qu'elle fait alors. Il nomme ensuite son adversaire au poste de gouverneur.

M. Schott: Il faut considérer la situation dans une perspective plus vaste. Les réformes électorales dont j'ai parlé ont été plus facilement mises en oeuvre au niveau fédéral. Il est plus difficile de s'infiltrer dans les régimes politiques secrets ou décadents aux niveaux de l'État et de la municipalité. C'est à ce niveau que vous avez assisté à des abus continuels, dont certains ont été découverts par le président. Mais il ne faut pas s'en remettre à une mesure administrative ponctuelle de la part du président. Il faut que les réformes se fassent sentir à tous les niveaux de sorte que ce soit les électeurs qui prennent les décisions et qui renvoient les bons à rien, au lieu que cela se fasse en vertu d'une décision ponctuelle.

Il y a lieu d'améliorer encore le régime politique mexicain. Le pluralisme économique au Mexique a favorisé le pluralisme politique, de sorte que la tendance et les résultats ont été très favorables, mais manifestement pas assez.

Je serai peut-être plus modéré que vous en disant qu'il ne faut pas éviter toute relation commerciale avec des pays en voie de se démocratiser, mais qu'il faut au contraire collaborer avec eux pour promouvoir la mise en place accélérée des réformes démocratiques.

À mon avis, puisqu'il renforce les tendances à la privatisation dans l'économie mexicaine, ce qui fait disparaître en gros l'un des principaux moyens d'acheter un appui politique tant au sein de l'industrie que des syndicats au Mexique, l'ALENA atteindre des objectifs aussi utiles sur le plan politique que sur le plan économique.

Je ne suis pas un expert en politique mexicaine. C'est en tant qu'économiste, et non que politique, que je juge à distance ces réformes. Je pense que vos préoccupations sont valables. Je le répète, il s'agit de problèmes sur lesquels le Congrès américain se penche aussi de plus en plus.

Le sénateur Stollery: Je voudrais approfondir quelque peu cette question. Il y a quelques mois à peine que Vargaz Llosa a été expulsé du Mexique. Sa candidature a été proposée plusieurs fois pour le Prix Nobel parce qu'il a dénoncé la dictature en vigueur dans son pays. Il y a deux semaines, l'adjoint du ministre de l'intérieur, chargé de la police secrète, a été nommé directeur général des élections, ce qui ne manquerait pas de surprendre au Canada. Cela pourrait paraître normal aux États-Unis, mais dans notre pays, un tel choix serait assez étonnant. Il ne s'agit pas d'une fonction au niveau provinciale, mais bien de la préparation en vue des élections nationales l'an prochain.

[Text]

The word "dictatorship" is the word everyone uses in Spanish in Mexico. You do not then think that the PRE will use the NAFTA as an endorsement of its dictatorship?

Mr. Schott: I think the PRE will use the NAFTA as evidence of —

Senator Stollery: Because, of course, it will not be President Salinas. He is toast.

Mr. Schott: Right, but inevitably someone close to him, hopefully, on the economic side at least. I think it is clear they will use the NAFTA as a demonstration of their competence in the economic area, but I do not think it will address the political concerns that you have raised which will still be a central part of the election debate in Mexico next year.

Senator Carney: I too would like to ask a political question, and you may not be comfortable with that, which is why I am flagging it. I am going to talk about the personalities involved.

We do have as the trade minister Mickey Kantor, who has no background in trade, who is a campaign manager and who says he does not like to lose. Lloyd Bentsen is the new secretary of the treasury who, in my experience, is not a free trader. He is a managed trader. He is more comfortable with managed trade than actual free trade. And we have the same cast of characters in the Senate who are protectionists.

Is this administration more likely to be protectionist than the Bush administration? On a scale of yes or no: Yes or no?

Mr. Schott: Yes and no is the answer. There were times when even the Reagan administration, with its free trade rhetoric, imposed a tremendous amount of import protection, primarily not because it wanted to but because the economic conditions generated such strong protectionist pressures that they had to take one step back in order to take two steps forward in the future.

The same can be said, to a lesser extent, of the Bush administration. I think that the same will apply under President Clinton. If economic conditions improve, you will see Mr. Bentsen and Mr. Rubin, who will be a key player in this regard, on the inside of the White House, and Mr. Kantor and Mr. Brown being aggressive in their market opening initiatives and with rhetoric that will be very similar to that of Carla Hills and her colleagues in the Bush administration.

If the U.S. recovery falters, I think there are elements in the Democratic Party that will push for much more aggressive use of anti-dumping and that will push the managed trade approach

[Traduction]

Tout le monde au Mexique parle «dictature» en utilisant le terme espagnol. Vous ne croyez pas dans ces conditions que le PRE invoquera l'ALENA comme la reconnaissance de sa dictature?

M. Schotts: À mon avis, le PRE invoquera l'ALENA comme preuve de...

Le sénateur Stollery: Parce que ce ne sera pas le président Salinas, cela va de soi. Il est fini.

M. Schott: C'est vrai, mais il s'agira inévitablement d'une personne qui lui est proche, du moins du point de vue économique. C'est à espérer. De toute évidence, les responsables utiliseront l'ALENA pour démontrer leurs compétences en matière économique, mais cela ne résoudra pas les problèmes politiques que vous avez soulevés et qui resteront au coeur du débat électoral du Mexique l'an prochain.

Le sénateur Carney: J'aimerais également poser une question d'ordre politique. Cela vous gênera peut-être, et c'est pourquoi je vous avertis d'avance. Je voudrais parler des personnalités en cause.

Le ministre du commerce est Mickey Kantor, qui n'a aucun antécédent dans le domaine commercial, qui est directeur de campagne et qui prétend ne pas aimer perdre. Lloyd Bentsen est le nouveau secrétaire du Trésor qui, d'après ce que je sais, n'est pas un fervent partisan du libre-échange. Il est pour le commerce dirigé. Il aime mieux ce système que le véritable libre-échange. Et il y a le même genre de personnes au Sénat qui sont protectionnistes.

La nouvelle administration sera-t-elle vraisemblablement plus protectionniste que celle du président Bush? Pouvez-vous me répondre par oui ou par non?

M. Schott: Oui et non, voilà ma réponse. Il est arrivé que même l'administration Reagan, malgré son discours libre-échangiste, impose de nombreuses mesures de protection contre les importations, pas vraiment parce que il le souhaitait, mais parce que la conjoncture économique exerçait des pressions protectionnistes si fortes que le gouvernement Reagan a dû faire un pas en arrière avant de pouvoir faire deux pas en avant.

Il en va de même, quoique dans une moindre mesure, de l'administration Bush et je pense que la situation se maintiendra sous le président Clinton. Si la conjoncture économique s'améliore, vous verrez M. Bentsen et M. Rubin, qui joueront un rôle clé dans ce domaine, à l'intérieur de la Maison blanche tandis que M. Kantor et M. Brown prendront des initiatives dynamiques en vue d'élargir les marchés et tiendront des discours très semblables à celui de Carla Hills et de ses collègues sous l'administration Bush.

Si la relance économique américain échoue, certains éléments du parti démocratique feront pression pour qu'on applique des mesures antidumping plus rigoureuses et pour que

[Text]

for some of the high technology industries. You are already hearing the president rail on about air bus subsidies. There will likely be a revisiting of that negotiation with the European Community, even though it was supposedly resolved last year.

Your concern is a valid one and that is why I tried to express attention in my introductory remarks on which way the Clinton trade policy will go. There is a natural inclination by President Clinton. He will be the guiding force to be internationalist and to see trade policy as part of his overall competitiveness policy. However, if the going gets tough and the economy falters, there are many influential lobbies in the Democratic Party that could argue for short-term relief or taking two steps backward in the hopes of eventually taking one step forward.

Senator Carney: I take it from your remarks that the general direction of trade policy will be the same as in the past; that the talk is of free and fair trade, but the actions are often highly protectionist. That is what I gathered from your answer.

Mr. Schott: Let me interrupt just a second to correct that perception. I regard the policy in the past as containing useful initiatives. Indeed, the United States has been the driving force in trying to achieve success in the GATT negotiations. I hope that will continue to be the top priority of the Clinton administration, but you are correct that there have been ample doses of protectionism through voluntary export restraints and the use of contingent protection laws.

Senator Carney: Mr. Chairman, I wish now to talk about the NAFTA extension. We do not know exactly what is being sought in the side deals, as I understand it, but do you sense that there is the political will in the U.S. to bring NAFTA in on time? Ninety legislative days are required, and NAFTA must be passed by January 1, 1994. Do you think there is a sufficient priority in the Clinton administration to meet that date?

Mr. Schott: I think there is. In fact, my concern might be just the opposite — that the NAFTA has received much more priority than the Uruguay Round. It is possibly because the President focused on it so strongly during the campaign and, as a result of the need to educate the new trade policy team on this issue and the new members of Congress, they have spent a lot of time, both during the transition and the early weeks of the new administration, working on NAFTA and preparing for the supplementary negotiations.

[Traduction]

certaines industries pointues soient assujetties à un régime de commerce dirigé. Vous entendez déjà le président dénoncer les subventions du programme Airbus. Il y aura vraisemblablement reprise de ces négociations avec la Communauté européenne, même si la question était censée se régler l'an dernier.

Votre préoccupation est valable et c'est pourquoi j'ai essayé d'insister, dans mon exposé liminaire, sur l'orientation de la politique commerciale du président Clinton. Il existe un penchant naturel chez le président Clinton. Il incitera ses collaborateurs à s'orienter vers la mondialisation et à considérer la politique commerciale comme faisant partie intégrante de toute sa politique en matière de compétitivité. Toutefois, si la situation s'aggrave et que l'économie régresse, bon nombre de groupes de pression influents du Parti démocratique pourront insister pour obtenir une aide à court terme ou pour que l'administration fasse deux pas en arrière dans l'espoir de faire un jour un pas en avant.

Le sénateur Carney: Je déduis de vos observations que l'orientation générale de la politique commerciale américaine sera la même que par le passé: on parle de libre-échange et de commerce équitable lors des négociations, mais les initiatives prises par la suite sont souvent extrêmement protectionnistes. C'est ce que je déduis de votre réponse.

M. Schott: Permettez-moi de vous interrompre un instant pour corriger cette fausse impression. Par le passé, les États-Unis ont pris des initiatives utiles dans le cadre de leur politique commerciale. En fait, ce pays a joué un rôle clé pour faire aboutir les négociations du GATT. J'espère que cela continuera d'être une grande priorité pour l'administration Clinton, mais vous avez raison de dire qu'il y a eu d'importantes mesures de protectionnisme, grâce aux restrictions volontaires à l'exportation et au recours aux lois sur les contingentements.

Le sénateur Carney: Monsieur le président, j'aimerais maintenant parler de la prolongation de l'ALENA. Nous ne connaissons pas précisément les objectifs des ententes parallèles, d'après mes renseignements, mais existe-t-il selon vous une volonté politique aux États-Unis en vue de ratifier l'ALENA dans les délais prescrits? Il doit s'écouler 90 jours de débat au Congrès et l'ALENA doit être adopté avant le 1^{er} janvier 1994. L'administration Clinton accorde-t-elle assez de priorité à cette question pour respecter cette échéance?

M. Schott: Je pense que oui. En fait, c'est plutôt l'inverse qui m'inquiète, que l'on accorde beaucoup plus d'attention à l'ALENA qu'à l'Uruguay Round. C'est possible car le président a beaucoup insisté sur cette question pendant la campagne et que, dans le but de sensibiliser à cette question les membres de la nouvelle équipe responsable de la politique commerciale et les nouveaux membres du Congrès, l'administration a consacré beaucoup de temps, durant la période de transition et au cours des semaines qui ont suivi son entrée en

[Text]

There is a commitment by the Clinton administration to pursue domestic ratification in the United States so that the NAFTA can enter into force on January 1, 1994, as envisaged. What this means is that work is now proceeding with the drafting of implementing legislation. That is the hard part of this task.

Once the bill is drafted, which is basically done by Congress with consultation by the executive branch, all of the deals will be cut during that markup process before the fast track clock begins. I do not believe the President will submit legislation to the Congress until he has essentially bought enough votes in the implementing legislation to ensure its ratification and passage.

The question, then, is the timing of the vote. In his October statement on NAFTA, President Clinton explicitly linked the vote in the Congress on the NAFTA to the conclusion of the supplementary agreements. He said he would not ask for a vote until the agreements were concluded.

During his meetings with President Salinas in January, President Clinton was a little more ambiguous and implied that as long as there was strong support and good progress on the supplementary agreements, Congress might move ahead with implementing legislation.

Subsequent to that, President Clinton has again been unclear as to whether the two will be explicitly linked or not. The idea is that if the implementing legislation can be tabled, starting the fast track clock sometime by late spring or early summer, that it would provide enough time for the negotiation in the first half of this year — or slightly longer — of the supplementary agreements. I understand those formal negotiations will begin next month.

It is not necessary to use the entire 90 days of the fast track for congressional consideration. In fact, I do not believe that much time has been used in the past because all the work is done and the deals are cut before the fast track clock is started. Therefore, I expect that even if implementing legislation is tabled this summer, there would be time to have a vote on it by late summer or early fall, which would hopefully leave time for the supplementary negotiations, if not to be fully concluded, to be so far advanced that there is a general idea of what will be in them and how far they will go.

Senator Carney: On the fast track, NAFTA is voted up or down; is that correct?

[Traduction]

fonction, à l'examen de l'ALENA et à la préparation des négociations complémentaires.

L'administration Clinton s'est engagée à faire ratifier l'ALENA par le Congrès américain dans les délais voulus, pour qu'il puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1994 comme prévu. Autrement dit, la rédaction de la loi de mise en vigueur de l'accord est en cours. C'est l'aspect le plus difficile de cette tâche.

Lorsque le projet de loi sera rédigé, ce qui se fait essentiellement par le Congrès en consultation avec l'Exécutif, toutes les ententes seront conclues au cours de ce processus avant le déclenchement de la procédure accélérée. Je ne pense pas que le président soumette un projet de loi au Congrès avant d'avoir rallié suffisamment d'appui pour la loi de mise en oeuvre afin de garantir sa ratification et son adoption.

Reste alors à décider le moment du vote. Dans sa déclaration d'octobre sur l'ALENA, le président Clinton a clairement établi un rapport entre la tenue du vote sur l'ALENA au Congrès et la conclusion des ententes supplémentaires. Il a dit qu'il ne mettrait pas la question aux voix tant que les ententes ne seraient pas conclues.

Lors de ses rencontres avec le président Salinas en janvier dernier, le président Clinton a été un peu ambigu en laissant entendre que le Congrès pourrait adopter la loi de mise en oeuvre à condition que les accords auxiliaires obtiennent suffisamment d'appui et avancent assez rapidement.

Par la suite, le président Clinton est de nouveau resté vague quant au rapport réel entre ces deux événements. Son idée est la suivante: s'il peut déposer la loi de mise en oeuvre, déclenchant ainsi le processus de négociation accélérée vers la fin du printemps ou au début de l'été, cela laisserait suffisamment de temps pour la négociation des ententes auxiliaires au cours de la première moitié de l'année, ou un peu plus longtemps. D'après mes renseignements, les négociations officielles doivent débiter le mois prochain.

Il n'est pas indispensable d'utiliser les 90 jours de débat au Congrès prévus dans la procédure de négociation accélérée. En fait, je ne pense pas que cela ait pris beaucoup de temps par le passé car tout le travail est fait et les ententes sont conclues avant le début de la période de négociation accélérée. Par conséquent, je suppose que même si la loi mise en oeuvre est déposée cet été, le Congrès aura le temps de voter d'ici la fin de l'été ou le début de l'automne, ce qui devrait laisser suffisamment de temps, sinon pour conclure les négociations complémentaires, mais du moins pour les faire avancer de façon que chacun sache quelle en est la teneur et quelle sera leur portée.

Le sénateur Carney: En vertu de la procédure accélérée, l'ALENA doit être ratifié ou rejeté en vertu du vote. Est-ce exact?

[Text]

Mr. Schott: That is correct.

Senator Carney: Is there any possibility that the side deals will be used to get in through the back door what you cannot get through the front door in an up or down vote?

Mr. Schott: There has been discussion of this. To my knowledge, there is no clear legal reading of how a fast track would apply to the supplementary agreements.

The NAFTA itself qualifies for fast track because it was signed on December 17th before the expiration of the authority. So implementing legislation can proceed at any time and still qualify for fast-track procedures.

There are three different views on what would need to be done with the supplementary agreements, assuming that the supplementary agreements would require some change in U.S. practices or laws and therefore require implementing legislation.

The first line of argumentation says that if the agreement is very close to the NAFTA itself, it can fit under the NAFTA umbrella and be subject to the same fast track procedures as NAFTA. I am not a legal scholar, so I cannot attest to the worth of any of these assessments, but there are three lines of argument. That is the first.

The second line of argument is that the administration will propose an extension of fast track. I believe that will come about today or in the near future. That would include new authority to cover the supplementary agreements.

The third line of argument is that the supplementary agreements are acted on by Congress under regular procedures, not under fast-track procedures. One could make a case that one does not need the fast-track authority to review and act on the supplementary agreements.

So there are three different views. I do not think there is a clear decision on which is the appropriate way to go. I think there will be political consultations with the congressional leadership before they decide on which approach to take.

Senator MacEachen: On that interesting line of questioning about the relationship of the supplementary agreements to the NAFTA itself, I would conclude from what you said that the President may be giving himself enough room to have NAFTA passed without having resolved the side deals; or a successful conclusion of the side deals is not a prerequisite to the passage of NAFTA.

[Traduction]

M. Schott: C'est exact.

Le sénateur Carney: Est-il possible que l'on utilise les ententes parallèles pour obtenir indirectement ce que l'on ne peut pas obtenir ouvertement lors d'un vote de ratification ou de rejet?

M. Schott: Cette question a fait l'objet d'une discussion. À ma connaissance, il n'y a aucune interprétation juridique claire de la façon dont la procédure de négociation accélérée s'appliquera aux ententes parallèles.

La procédure accélérée peut s'appliquer à l'ALENA puisque l'accord a été signé le 17 décembre, avant l'échéance du pouvoir prévu à cet effet. La loi de mise en oeuvre peut donc être proposée n'importe quand et néanmoins faire l'objet d'une procédure de négociation accélérée.

Les opinions diffèrent quant aux mesures à prendre relativement aux ententes parallèles, à supposer que celles-ci exigent des modifications des lois ou usages américains et doivent de ce fait faire l'objet d'une loi de mise en oeuvre.

En vertu de la première série d'arguments, si l'entente est très proche de l'ALENA proprement dit, elle pourra tomber dans la même catégorie et faire l'objet de la même procédure de négociation accélérée que l'accord. N'étant pas un juriste chevronné, je ne peux pas juger de la validité de ces évaluations, mais il existe trois opinions distinctes. Celle que je viens de vous présenter est la première.

La deuxième hypothèse veut que l'administration propose la prolongation du pouvoir de négociation accélérée. Cela va se faire aujourd'hui ou dans les jours qui viennent. L'administration demandera notamment un nouveau pouvoir s'appliquant aux ententes parallèles.

En troisième lieu, certains pensent que le Congrès doit donner suite aux ententes parallèles en suivant la procédure normale, et non la procédure de négociation accélérée. On pourrait soutenir que le pouvoir de négociation accélérée est inutile pour examiner les ententes parallèles et y donner suite.

Il existe donc trois opinions distinctes à ce sujet. À ma connaissance, il n'a pas encore été décidé de la façon de procéder. Je pense qu'il y aura des consultations politiques avec les dirigeants du Congrès avant d'opter pour l'une ou l'autre solution.

Le sénateur MacEachen: D'après cette intéressante série de questions au sujet des rapports existants entre les ententes complémentaires et l'ALENA proprement dit, vos remarques me portent à conclure que le président veut avoir toute latitude pour faire adopter l'ALENA même si la négociation des ententes parallèles n'est pas terminée; en d'autres termes, l'aboutissement des ententes parallèles n'est pas une condition préalable à l'adoption de l'ALENA.

[Text]

I heard what you said. I think what you said is capable of that interpretation. Perhaps the politics would not permit the President to do that, but from what you have said, it might happen.

Mr. Schott: I was with you until that last phrase. From what has been said so far, you are correct; there is that room. However, you are also correct that the political process would not sustain that strategy unless the congressional leadership was reassured that the substance of the supplementary agreements would take care of their major problems. So I do not believe that can be done without the agreement and cooperation of the congressional leadership.

What will likely occur is that as long as there is good progress on the supplementary agreements and the major issues are dealt with in a way that will assuage the reasonable concerns of Congress, then the timing of the vote in Congress on NAFTA ratification will not be tied explicitly to the conclusion of the supplementary agreements. If there is some concern, there will be more political pressure on the President to link the conclusion of the negotiations with the final vote on NAFTA ratification.

Senator MacEachen: With respect to one of the proposed areas of supplementary agreement: What are the objectives of the administration regarding labour standards? Is it intended, for example, to protect American workers against low-wage competition in Mexico and, if so, what will be done to advance that objective? Or are the standards related to non-wage matters?

Mr. Schott: The administration has not put out a position on this. My view is that it should not be related to low-wage competition, which is a factor in normal competition. However, it could involve the enforcement of labour standards and adequate working conditions as are already spelled out in national laws and regulations. That is, a means of promoting compliance with national laws and regulations and providing technical assistance to help in the enforcement of it in Mexico could be developed, but it is not clear that we are squeaky clean in the United States either in some respects.

Obviously some labour groups want much more comprehensive agreements that cross the border of extraterritorial application of congressional standards or demands on the activities of foreign countries. Those would naturally be strongly objected to by Mexico and Canada. Clearly, if Canada and Mexico made such demands on the United States they would be promptly rejected as being out-of-hand by U.S. negotiators. In short, the major political concern is on the enforcement of existing laws and regulations.

[Traduction]

J'ai écouté ce que vous avez dit. Vos remarques se prêtent à cette interprétation. La situation politique ne permettra peut-être pas au président d'agir ainsi, mais d'après vos observations, c'est possible.

M. Schott: J'ai très bien suivi votre raisonnement. D'après ce qui s'est dit jusqu'ici, vous avez raison; cette latitude existe. Toutefois, vous avez également raison de dire que le processus politique ne permettra pas l'adoption de cette stratégie tant que les dirigeants du Congrès ne seront pas convaincus que les dispositions fondamentales des ententes parallèles répondront à leurs préoccupations principales. Je pense donc que cela ne peut pas se faire sans l'accord et la collaboration des chefs de file du Congrès.

Voilà ce qui va vraisemblablement se passer: tant que la négociation des ententes parallèles ira bon train et que les principaux problèmes seront réglés de façon à apaiser les préoccupations justifiées du Congrès, la date du vote du Congrès sur la ratification de l'ALENA ne sera pas directement liée à la conclusion des ententes complémentaires. Si des préoccupations subsistent, le président fera l'objet de nouvelles pressions politiques pour établir un lien entre l'achèvement des négociations et le vote final sur la ratification de l'ALENA.

Le sénateur MacEachen: En ce qui a trait à l'un des domaines visés par les ententes parallèles, quels sont les objectifs de l'administration relativement aux normes de travail? Prévoit-elle, par exemple, protéger les travailleurs américains contre la concurrence de leurs homologues mexicains mal rémunérés et, dans ce cas, que va-t-on faire pour atteindre cet objectif? Ou bien les normes sont-elles liées à des questions non salariales?

M. Schott: L'administration n'a pas encore énoncé sa position sur cette question. À mon avis, il ne faut pas établir de lien avec la concurrence des faibles salaires, facteur qui entre en ligne de compte dans toute concurrence normale. Toutefois, l'entente pourrait prévoir l'application des normes relatives aux travailleurs et aux conditions de travail qui sont déjà énoncées dans la législation et la réglementation nationales. En d'autres termes, on pourrait trouver un moyen d'assurer la conformité avec la législation et la réglementation nationales et de fournir une aide technique pour la mise en vigueur de ces normes au Mexique, mais cette question n'est pas non plus entièrement réglée aux États-Unis.

De toute évidence, certains groupes syndicaux souhaitent des ententes beaucoup plus complètes qui prévoient l'application extraterritoriale des normes ou des exigences du Congrès relativement aux activités des pays étrangers. De telles mesures susciteraient évidemment de vives objections de la part du Mexique et du Canada. Si ces deux pays présentaient les mêmes demandes aux États-Unis, il va sans dire que les négociateurs américains les rejetteraient sur le champ en les déclarant excessives. En un mot, la principale préoccupation

[Text]

Senator MacEachen: Existing in Mexico?

Mr. Schott: Yes, in Mexico. They have been greatly expanded in recent years and in many respects are comparable to U.S. and Canadian norms.

Senator Kinsella: Senator MacEachen, I have a supplementary question to your question on this point. Is there discussion taking place on this content area looking at the ILO model? If so, what is the current thinking using that tripartite approach internationally?

Mr. Schott: There are already existing agreements that have been developed. Some have been in place for quite some time and some were introduced bilaterally by the United States and Mexico as late as last September and are improving cooperation in the matter of labour relations in our two economies.

Much of what has been done so far is the analysis of various working conditions in Mexico and in the border regions to try to get a better understanding of what the problems are. Quite early in the debate concerning NAFTA, there was misinformation on the situation in Mexico and what could and could not be done in the context of a trade negotiation.

In the context of these bilateral and trilateral consultations, clearly the existing international obligations of the third countries will come into play. Mexico is a signatory to numerous ILO conventions. However, there is a question of the enforcement and enforceability of those types of commitments. Those will be addressed as well.

I do not know to what extent the U.S. government — also in its preliminary discussions with the Canadian and Mexican government — has set terms of reference for what could be included in this agreement.

Senator MacEachen: I take it that the objective of the American labour force, by insisting on the enforcement of standards, is to raise the costs for Mexican employers rather than an altruistic endeavour to help Mexican workers.

Mr. Schott: I would put it more bluntly. It is designed to constrain U.S. companies from investing in Mexico and encourage them to invest in predominantly labour union areas in the United States.

Senator MacEachen: I have a question on another aspect of NAFTA. Can you tell me in what way the energy provisions of NAFTA relating to Mexico differ from the energy provisions of the FTA?

Mr. Schott: Mexico has gone halfway towards opening up its energy market. It has liberalized foreign investment opportunities in the secondary petrochemical market; it has expanded the list of products subject to that liberalization through reclassification of products as secondary petrochemi-

[Traduction]

politique concerne la mise en vigueur des lois et règlements existants.

Le sénateur MacEachen: Vous parlez du Mexique?

M. Schott: Oui, du Mexique. Il y a eu de nettes améliorations ces dernières années et, à bien des égards, les normes sont comparables à celles des États-Unis et du Canada.

Le sénateur Kinsella: Sénateur MacEachen, j'ai une question qui fait suite à la vôtre. Y a-t-il des discussions en cours sur cette question, en s'inspirant du modèle du BIT? Si c'est le cas, que pense-t-on du recours à cette approche tripartite au niveau international?

M. Schott: Certaines ententes ont déjà été élaborées. Certaines sont en place depuis un certain temps et d'autres ont été adoptées de façon bilatérale par les États-Unis et le Mexique depuis septembre dernier et améliorent la collaboration entre nos deux pays en matière de relations ouvrières.

Jusqu'ici, on a surtout analysé les diverses conditions de travail au Mexique et dans les régions frontalières, en vue de mieux comprendre la teneur des problèmes. Au tout début du débat sur l'ALENA, les gens étaient mal renseignés sur la situation au Mexique et sur ce qui pouvait se faire ou non dans le cadre de négociations commerciales.

Dans le cadre de ces consultations bilatérales et trilatérales, il est évident que les obligations internationales actuelles des trois pays entreront en jeu. Le Mexique est signataire de nombreuses conventions du BIT. Toutefois, il y a la question de l'application et de l'applicabilité de ce genre d'engagements. Il en sera question également.

Je ne sais pas dans quelle mesure le gouvernement américain — au cours notamment de ses entretiens préliminaires avec ses homologues canadien et mexicain — a établi la liste des points sur lesquels pourrait porter cette entente.

Le sénateur MacEachen: J'en déduis que, en insistant sur le respect des normes, la main-d'oeuvre américaine cherche à augmenter les coûts des employeurs mexicains plutôt que d'aider par altruisme les travailleurs mexicains.

M. Schott: Je serai encore plus direct. Cette stratégie vise à empêcher les entreprises américaines d'investir au Mexique et à les inciter à investir dans des secteurs essentiellement syndicalisés aux États-Unis.

Le sénateur MacEachen: J'ai une question à poser sur un autre aspect de l'ALENA. Pouvez-vous me dire en quoi les dispositions de l'ALENA relatives au secteur énergétique au Mexique diffèrent de celles de l'ALE?

M. Schott: Le Mexique a déjà pris des mesures pour ouvrir son marché énergétique. Il a libéralisé les possibilités d'investissement étranger dans le marché secondaire de l'industrie pétro-chimique; il a élargi la liste de produits visés par cette libéralisation grâce à leur reclassification en produits pétrochi-

[Text]

cals; it still maintains a small list of primary petrochemicals that are subject to investment restrictions; and it restricts primary energy petroleum from foreign participation. There is a much broader exemption from investment rules than is contained in the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

There are a few other notable aspects of the NAFTA agreement with regard to Mexico; in the procurement of goods and services. Mexico is opening up its procurement market for PEMEX and for the state electricity monopoly, a market that is many billions of dollars a year and has not been opened up since Mexico is not yet a member of the GATT government procurement code.

My own view is that this agreement will prompt Mexico to sign onto the government procurement code in the Uruguay Round — if there is a successful conclusion to those talks — and, therefore, those concessions will be granted on an MFN basis. But they are a significant reform which, taken in conjunction with the restructuring of PEMEX, could hold open the prospect for future liberalization of the Mexican energy market. But it is a different starting situation from that in the Canada-U.S. context where there was already substantial integration of the two energy sectors in which the FTA maintained controls on foreign investment in the Canadian energy sector. That allowed, after a stringent review, for continuing foreign investment in Canada. In fact, substantial U.S. investments took place after the FTA was signed, for example, Amoco and Dome Petroleum.

Senator MacEachen: What about access to energy supply?

Mr. Schott: There Mexico did not undertake the same level of obligations that Canada and the United States undertook, nor is Mexico committed to the types of commitments that both the United States and Canada have undertaken under the International Energy Agency. As a political matter, one can say that this makes a difference. As a practical matter, there are very few things Mexico can do with its heavy oil absent building very expensive new refineries which would raise environmental concerns in Mexico. I think it is significant that one of the first things that was done in light of the growing integration of the North American energy sector was the joint venture of PEMEX in an existing refinery outside Houston. This could take some of its heavy oil and refine it into products that could then be shipped back to Mexico. I am less concerned about the absence of commitment by Mexico to the types of supply guarantees that were included in the Canada-U.S. Free Trade Agreement, because I do not think as a practical matter Mexico has any choice but to do that, given the nature of the type of product it produces and the capacity restraints on the refining end. That, however, does not mean that it is not an area of the NAFTA that could

[Traduction]

miques secondaires; il continue de tenir une petite liste de produits pétrochimiques primaires visés par les restrictions à l'investissement et il limite la participation étrangère au secteur pétrolier primaire. L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis prévoit beaucoup plus d'exemptions des règles visant les investissements.

Il existe quelques autres aspects importants de l'ALENA concernant le Mexique, notamment l'achat des produits et services. Le Mexique ouvre ses marchés publics à PEMEX et à la compagnie d'électricité qui détient un monopole d'État, marché qui représente des milliards de dollars par an et qui n'a jamais été ouvert du fait que le Mexique n'a pas encore adopté le code des marchés publics du GATT.

À mon avis, cet accord va inciter le Mexique à ratifier le code des marchés publics lors des négociations de l'Uruguay Round — si ces entretiens aboutissent — et ces concessions seront donc accordées selon le principe MPF. Elles constituent toutefois une réforme important qui, combinée à la restructuration de PEMEX, offre la perspective d'une nouvelle libéralisation du marché énergétique mexicain. La situation au départ est toutefois différente de celle des négociations Canada-États-Unis puisqu'il existait déjà une forte intégration des deux secteurs énergétiques, en vertu de laquelle l'ALE continuait de surveiller l'investissement étranger dans le secteur énergétique canadien. Après un examen minutieux, cela a permis des investissements étrangers soutenus au Canada. En fait, d'énormes investissements ont été faits par les États-Unis après la signature de l'ALE, par exemple dans le cadre de l'entente entre Amoco et Dome Petroleum.

Le sénateur MacEachen: Et l'accès aux approvisionnements énergétiques?

M. Schott: Sur ce plan, le Mexique n'a pas pris les mêmes engagements que le Canada et les États-Unis, et il n'est pas non plus tenu de prendre les mêmes engagements que les États-Unis et le Canada sous les auspices de l'Agence internationale de l'énergie. Sur le plan politique, on peut dire que cela fait une différence. Sur le plan pratique, le Mexique ne peut pas faire grand-chose de son pétrole lourd, si ce n'est construire de nouvelles raffineries très coûteuses qui poseront des problèmes d'ordre environnemental au Mexique. Il est révélateur, à mon avis, que l'une des premières mesures prises à la suite de l'intégration croissante du secteur énergétique nord-américain, ait été la coentreprise de PEMEX dans une raffinerie déjà existante à l'extérieur de Houston. Celle-ci pourrait traiter une partie du pétrole lourd du Mexique et le raffiner en produits qui pourraient alors être renvoyés dans ce pays. Le non-engagement du Mexique à l'égard des garanties d'approvisionnement prévues dans l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis ne me préoccupe guère, car je pense que, sur le plan pratique, le Mexique n'a pas d'autre choix, étant donné la nature de son produit et la capacité limitée de ses raffineries. Cela ne veut pas dire toutefois que les dispositions

[Text]

have been improved upon. It would have been in the long-term interests of Mexico to have accepted obligations more like those in the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Senator Carney: Do I understand that Mexico is not a member of the International Energy Agency?

Mr. Schott: That's correct. In fact, during the negotiations I was on a panel with a very senior Mexican economic advisor and I asked him that question of whether Mexico, since it is in the process of joining the OECD, would at the time of joining the OECD contemplate adhering to the International Energy Agency and the emergency sharing plan of the IEA. This was a time during the negotiations when no Mexican official said anything about oil lest he lost his head, politically anyway, so the answer then was no. I am hoping that issue will be re-evaluated as they come closer to joining the OECD in the future.

Senator Sylvain: Could you give us your thoughts on what the effect of the proposed new income tax and energy tax packages in the U.S might have on the NAFTA. You were saying a while ago that if there was no great economic recovery, then it would have some effect on protectionism. Would these new taxes have some effect? Would you try to link that back to when President Bush passed his tax jump, for which he has been apologizing ever since? A great number of countervailing actions were raised right afterwards, as I recall. Do you see something similar happening under the NAFTA?

Mr. Schott: That is a very difficult question and a highly speculative one. Since President Clinton just announced the package last week, people are still trying to digest it. The implications in terms of how it could be implemented will be reviewed and revised both in Congress and in the administration.

Senator Sylvain: And perhaps not passed, for all we know.

Mr. Schott: The President has made it clear that he is flexible in terms of drafting a package. There are many people, including some in the Democratic Party, who will push him to increase the extent of budget cuts. Right now the package, in essence, is a little heavy on the tax side and a little light on the net budget reduction side because of the prospect of increased spending on other programs. To the extent that he can achieve his goals of reducing the budget significantly over a four year period, that will have a beneficial macro-economic impact — lower interest rates, increased economic activity — that should more than offset the anti-competitive aspects of the increased tax burden on

[Traduction]

de l'ALENA dans ce domaine sont parfaites. Dans son intérêt à long terme, le Mexique aurait dû accepter des obligations semblables à celles prévues dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur Carney: Est-ce à dire que le Mexique n'est pas membre de l'Agence internationale de l'énergie?

M. Schott: C'est exact. En fait, pendant les négociations, j'ai fait partie d'un groupe de travail aux côtés d'un conseiller économique mexicain très chevronné et je lui ai demandé si le Mexique, puisqu'il est sur le point de se joindre à l'OCDE, ne voulait pas en même temps envisager d'adhérer à l'Agence internationale de l'énergie et à son plan de partage en cas d'urgence. Cela se passait à un moment au cours des négociations où aucun responsable mexicain ne voulait dire un mot au sujet du pétrole de peur de ruiner son avenir, en tout cas du point de vue politique, et la réponse a donc été négative. J'espère que le Mexique réexaminera la question lorsqu'il sera sur le point d'adhérer à l'OCDE à l'avenir.

Le sénateur Sylvain: Pourriez-vous nous donner votre avis sur les répercussions qu'auront sur l'ALENA les nouvelles mesures relatives à l'impôt sur le revenu et à la taxe sur l'énergie proposées par l'administration américaine. Vous avez dit un peu plus tôt qu'en l'absence d'une forte relance économique, il y aurait des répercussions sur le protectionnisme. Ces nouveaux impôts et taxes auront-ils une incidence? Pouvez-vous établir un rapport avec l'époque où le président Bush a adopté ces augmentations d'impôt, dont il n'a fait que s'excuser depuis lors? Un grand nombre de mesures compensatoires ont suivi peu après, si je m'en souviens bien. Pensez-vous que le même genre de chose va se produire dans le cadre de l'ALENA?

M. Schott: Cette question est très délicate et fortement spéculative. Les gens n'ont pas encore assimilé le train de mesures annoncées la semaine dernière à peine par le président Clinton. Les répercussions de la mise en vigueur de ces mesures va faire l'objet d'un examen tant par le Congrès que par l'administration.

Le sénateur Sylvain: Et rien ne nous permet de dire qu'elles seront adoptées.

M. Schott: Le président a stipulé clairement qu'il n'a pas d'idée précise quant au texte de ces mesures. Bien des gens, y compris des membres du Parti démocratique, vont l'inciter à accroître ses compressions budgétaires. À l'heure actuelle, ce train de mesures prévoit un peut trop d'augmentation d'impôt et pas assez de mesures de compression budgétaire nettes, compte tenu de la perspective d'augmentation de dépenses à l'égard d'autres programmes. Dans la mesure où il peut atteindre son objectif et réduire considérablement le budget au cours d'une période de quatre ans, cela aura une incidence macroéconomique positive — baisse des taux d'intérêt, augmentation de l'activité économique — qui devrait plus que

[Text]

U.S. industry. I think those competitiveness concerns will be front and centre in the congressional debate and in the negotiations back and forth that determine what the final package will be.

Therefore, it would be very hard to say whether this will cause problems for the NAFTA. I do not believe it will come into play in terms of our trade relations. This will be a multi-year project because of the many tax proposals and budget cuts being considered this year and because of additional complications with regard to how to deal with cuts in health care expenditures, how to restructure the health care program, which will be a very difficult task. The recommendations on that subject will not be out until late spring and they will generate a long term debate in Congress. Since it accounts for such a large part of the budget, it will be unclear for some time whether the president will succeed in his objective and therefore whether we will get the macro-economic benefits. I wish I could be more precise.

Senator Sylvain: I realize that it is difficult to be more precise. I had related my question to the tax hikes in 1990 when countervailing actions started subsequently. There were a large number of cases. Assuming there will be a tax hike in the United States, to whatever degree, do you think it might start again under the NAFTA as it did under the FTA?

Mr. Schott: Let me give me a more precise answer: No, not necessarily under the FTA or NAFTA. However, there is a risk and one that should be made clear so that it can be avoided; as the president asks companies to pay more taxes, to agree to regulatory reforms that essentially raise production costs to contribute more to employee training and a variety of other measures, at some point the industries will come back to him and ask, "What do we get in return besides a gold star?" That raises the fear that the easiest recourse for scoundrels in this budget business is to seek a payoff in off-budget terms and the easiest off-budget way of paying off an industry is by trade protection. It does not show up in any of the budget scoring. That is a real risk, one that I think if appropriately exposed early on, can be avoided. You cannot deny that it is there and will be at least in the front of some people's minds.

Senator Stollery: I saw something the other day that said that Mexico had replaced Japan as the second largest trading partner of the U.S. after Canada. At the same time I was

[Traduction]

compenser les aspects néfastes pour la concurrence de l'accroissement du fardeau fiscal des entreprises américaines. Ces préoccupations relatives à la compétitivité de l'industrie seront au coeur du débat du Congrès et des négociations continues visant à déterminer la teneur de l'ensemble de mesures final.

En conséquence, il est très difficile de prévoir si cela posera des problèmes à l'égard de l'ALENA. Je ne crois pas que cela nuise à nos relations commerciales. Il s'agira d'un projet portant sur plusieurs années étant donné le grand nombre de propositions fiscales et de compressions budgétaires prévues pour cette année et les problèmes connexes liés à la façon de réduire les dépenses en matière de soins de santé, de restructurer le programme des soins de santé, ce qui constituera une tâche très lourde. Les recommandations à ce sujet seront formulées officiellement vers la fin du printemps et susciteront un long débat au Congrès. Étant donné que ces dépenses représentent une grande partie du budget, il faudra attendre un certain temps pour savoir si le président pourra atteindre son objectif et donc si nous en tirerons des avantages macroéconomiques. J'aimerais être plus précis.

Le sénateur Sylvain: Je comprends que cela vous est difficile. Dans ma question, j'établissais un rapport avec les augmentations d'impôt de 1990 qui ont donné lieu par la suite à des mesures compensatoires. Les exemples étaient nombreux. À supposer qu'il y ait une augmentation d'impôt aux États-Unis, quelle qu'elle soit, craignez-vous qu'il se passe la même chose dans le cadre de l'ALENA qu'à l'époque de l'ALE?

M. Schott: Permettez-moi de vous répondre de façon plus précise: Non, pas nécessairement, qu'il s'agisse de l'ALE ou de l'ALENA. Toutefois, il y a un risque et il faut le mettre en évidence de façon à pouvoir l'éviter; lorsque le président demandera aux entreprises de payer plus d'impôt, d'accepter les réformes de réglementation qui ont essentiellement pour effet d'augmenter les coûts de production en vue de financer davantage les programmes de formation des employés et diverses autres mesures, les entreprises vont finir par lui demander: «Qu'obtiendrons-nous en échange, si ce n'est un certificat de mérite?» Il y a lieu de craindre que les gens malhonnêtes dans ces questions budgétaires n'optent pour la solution de facilité, en demandant une compensation non budgétaire et que la façon la plus facile de dédommager une entreprise par des moyens non budgétaires soit de lui accorder une protection sur le plan commercial. Cela ne figure dans aucun tableau budgétaire. Ce risque est bien réel, et peut être évité si l'on en parle ouvertement dès le début. On ne peut pas nier l'existence de ce risque qui sera au moins au coeur des pensées de certaines personnes.

Le sénateur Stollery: J'ai lu l'autre jour un article selon lequel le Mexique a remplacé le Japon au deuxième rang des partenaires commerciaux des États-Unis, juste après le Canada.

[Text]

looking at a breakdown of the annual incomes in Mexico versus the U.S. It was \$2,800 in Mexico as opposed to \$24,000 in the United States. It was also stated that Mexico had displaced Japan as the second most important trade partner, after Canada, to the United States. When one looks at the question of workers' rights and environmental protection and "import surges", which way is this trade flowing? I assume, given the demand of a \$2,800 economy against a \$24,000 economy, the increase in this trade may be going from Mexico to the United States, but it may not be. Perhaps it is the other way. If it is, is that not a very large increase in imports from Mexico into the United States? Perhaps the figures were incorrect.

Mr. Schott: Let me clarify the situation. The total trade between Mexico and the United States is still only a little more than half the total trade of the United States and Japan. The gap that has been narrowing is Mexico as an export market for U.S. goods. In terms of the export market, Mexico is beginning to approach the size of Japan. In 1992, there were approximately \$41 billion of U.S. exports to Mexico, about \$48 billion of U.S. exports to Japan. The trend in the last few years is that Mexico has been the fastest growing export market for the United States. If that trend were to continue, in several years Mexico would overtake Japan as the second largest export market for the United States. I believe that is what you were referring to. That is incredible for a country with a smaller population than Japan and with a per capita income approximately one-tenth that of Japan.

What has happened in trends in U.S.-Mexico trade which has been so interesting, is that there has been a sharp increase in U.S. exports. In the past few years, the U.S. bilateral trade balance with Mexico has gone from a \$2 billion deficit to a \$5 billion to \$7 billion surplus. Mexico's current account deficit grew to almost \$20 billion last year. It has been able to finance that huge deficit by very large capital inflows. That is the way development is supposed to work. It is importing a lot of capital goods, machinery, equipment, as well some final consumer goods to build Mexican industries, new roads, telecommunications equipment; similar products as to what it is also buying from Canada. It means that, for a long time, Mexico will have to run a large trade and current account deficit in order to continue to bring in those goods to help build up its economy. It will have to maintain a competitive peso, stringent controls on fiscal policy and keep inflation down in order to ensure that there is an appropriate investment climate and growth prospects for this to continue.

[Traduction]

J'ai examiné en même temps la ventilation des revenus annuels au Mexique par rapport aux États-Unis. Le revenu annuel moyen est de 2 800 \$ au Mexique, contre 24 000 \$ aux États-Unis. Il était dit également que le Mexique avait remplacé le Japon au deuxième rang des partenaires commerciaux des États-Unis, après le Canada, si l'on considère la question des droits des travailleurs, de la protection de l'environnement et des «augmentations subites des importations», dans quel sens se font ces échanges commerciaux? Étant donné les besoins d'une économie où le revenu est de 2 800 \$ par rapport à celle qui offre un revenu de 24 000 \$, l'accroissement de ce commerce se fera sans doute du Mexique vers les États-Unis, mais ce n'est pas certain. Ce sera peut-être l'inverse. Si c'est le cas, ne doit-on pas s'attendre à une énorme augmentation des importations mexicaines aux États-Unis? Les chiffres que j'ai vus étaient peut-être faux.

M. Schott: Permettez-moi de tirer les choses au clair. La totalité du commerce entre le Mexique et les États-Unis représente toujours un peu plus de la moitié des échanges commerciaux totaux entre les États-Unis et le Japon. Là où l'écart s'est réduit, c'est sur le plan des exportations de produits américains vers le Mexique. En tant que marché d'exportation, le Mexique se rapproche peu à peu de celui du Japon. En 1992, les exportations américaines vers le Mexique ont atteint presque 41 milliards de dollars, contre 48 milliards pour le Japon. Après la tendance des quelques dernières années, le Mexique a été le marché d'exportation pour les États-Unis qui a connu l'expansion la plus rapide. Si cette tendance se maintient, dans plusieurs années, le Mexique dépassera le Japon en devenant le deuxième marché d'exportation en importance pour les États-Unis. Je pense que c'est ce dont vous parliez. C'est incroyable pour un pays dont la population est plus restreinte que celle du Japon et dont le revenu par habitant s'établit à environ un dixième de celui du Japon.

L'évolution intéressante des tendances du commerce entre les États-Unis et le Mexique a été la forte augmentation des exportations américaines. Depuis quelques années, la balance commerciale bilatérale des États-Unis avec le Mexique est passée d'un déficit de 2 milliards de dollars à un excédent de 5 à 7 milliards de dollars. Le déficit courant du Mexique a augmenté pour atteindre près de 20 milliards de dollars l'an dernier. Ce pays a réussi à éponger cet énorme déficit grâce à d'importants apports de capitaux. C'est ainsi que doit se faire le développement. Le Mexique importe beaucoup de biens d'équipement, de machines, de matériel, ainsi que certains produits de consommation destinés à la construction d'usines, de routes, de systèmes de télécommunications au Mexique; ce pays achète les mêmes produits au Canada. Autrement dit, pendant longtemps, le Mexique devra enregistrer un important déficit commercial et courant s'il veut continuer à importer ces produits destinés à son expansion économique. Il lui faudra maintenir le peso à un niveau concurrentiel, contrôler

[Text]

It means that the United States and, to a lesser extent, Canada will benefit over the short to medium-term by the job creation that comes from a significant net expansion of exports to Mexico — increased exports more than out-pacing increased imports. That is what we have seen in the United States with very significant growth in exports that have generated substantial new employment in the U.S. economy. We project that to continue over the near to medium-term.

Looking at precedents in other developing countries, one can see this going on for decades, if one takes the Korean model. In our new book we compare and look at the Korean precedent to see what lessons could be derived for future trade and investment prospects with Mexico.

Certainly in the short-term and intermediate-term over the next few years one should see a continuation of relatively large Mexican trade and current account deficits, primarily due to increased imports from the United States and, to a lesser extent, Canada.

Senator Stollery: I find it a bit confusing. It is very interesting that the trade is actually going from the U.S. to Canada. The article was in a Mexican business paper and perhaps it was incorrect or it exaggerated. One of the characteristics of Mexico is that it has a very poorly distributed income system. Therefore, approximately 10 per cent of that \$2,800 a year will go to the middle and wealthy class and most people probably earn approximately \$1,400 a year.

You explained that a lot of this is capital investment, or capital goods. I do not see where the customers are for what one might call consumer goods. If 65 million people out of 80 million people do not have any money, I do not see how they could buy very much in the way of consumer goods.

Mr. Schott: It is a combination. For a few years it was heavily on the capital goods side. In recent years there has been an increase, although not a predominant share, of consumer goods. There are very sharp disparities in incomes in Mexico and that is a concern that needs to be addressed. There are some arguments that suggest that, at the on-set, trade liberalization actually exacerbates the disparities in income because it gives such a premium to capital and the

[Traduction]

strictement sa politique budgétaire et empêcher le taux d'inflation d'augmenter pour faire en sorte de créer un climat propice à l'investissement et de bonnes perspectives de croissance.

En d'autres termes, les États-Unis et le Canada, dans une moindre mesure, profiteront à court et moyen termes de la création d'emplois découlant d'une expansion nette importante des exportations vers le Mexique — les exportations devant augmenter plus rapidement que les importations. C'est ce qui s'est passé aux États-Unis où l'expansion très importante des exportations a permis la création d'un grand nombre d'emplois dans l'économie américaine. Selon nos prévisions, ces tendances devraient se maintenir à court et moyen termes.

Si l'on considère les précédents dans les autres pays en développement, on constate que cette situation existe depuis des décennies, si l'on s'inspire du modèle coréen. Dans notre nouvel ouvrage, nous comparons et examinons le précédent coréen en vue d'en tirer des leçons pour les perspectives futures en matière d'investissement et de commerce avec le Mexique.

Il est évident que, à court et moyen termes, au cours des quelques prochaines années, on devrait voir le maintien de déficits commercial et courant relativement importants au Mexique, en raison essentiellement des importations accrues en provenance des États-Unis et, dans une moindre mesure, du Canada.

Le sénateur Stollery: Tout cela me paraît bien complexe. Il est intéressant d'apprendre que les échanges se font en fait entre les États-Unis et le Canada. Cet article a paru dans une revue d'affaires mexicaines et ces chiffres étaient peut-être inexacts ou exagérés. L'une des caractéristiques du Mexique est son système de répartition du revenu qui laisse fort à désirer. En conséquence, près de 10 p. 100 de ce revenu de 2 800 \$ par an va à la classe moyenne et riche et la plupart des gens gagnent sans doute 1 400 \$ par an environ.

Vous avez expliqué qu'il s'agit principalement de biens d'équipement ou d'investissements. Je ne vois pas quelle est la clientèle de ce que l'on pourrait appeler les biens de consommation. Si 65 sur 80 millions de personnes n'ont pas d'argent, je ne comprends pas comment elles pourraient acheter de grandes quantités de biens de consommation.

M. Schott: C'est une combinaison des deux. Pendant quelques années, il s'agissait essentiellement de biens d'équipement. Depuis quelques années, il y a eu une augmentation des exportations de biens de consommation, même s'ils ne représentent qu'une part minime. Les revenus au Mexique sont très disparates et il convient de se pencher sur ce problème. Selon certains, dès le départ, la libéralisation du commerce ne fait qu'élargir les écarts de revenus en raison de l'importance

[Text]

rents on capital go up while labour, because there is such surplus labour, is relatively suppressed.

Senator Stollery: I was curious about whether the amount of capital goods are definable in the amount of U.S. investment — and to a very tiny degree Canadian investment — in factories and manufacturing capacity in order to take advantage of the NAFTA to build up export capacity for U.S. or foreign-owned firms which will then use the system to export back into the U.S. and other countries. We have heard rumours in Canada about people moving businesses to Mexico. Much of it seems to be rumours, but there have been stories. Mexico has become almost the second largest export market of the United States. Is there any manner of telling us how much of this is U.S. capital going to build U.S. factories in Mexico? If I were a U.S. worker, I might be concerned.

Mr. Schott: Let me try to answer that as briefly as I can. First, most of the investment in Mexico is from Mexico. Approximately \$5 billion in new foreign-direct investment has come in in the past year. I would say more than half, and maybe close to two-thirds, comes from the United States and Canada.

The question is: "Are we producing or building plants there that will then export and replace our current shipments?" That is a subject that comes up in congressional testimony in the United States all the time. The answer is, "Hopefully, yes."

One can be sanguine about that, because ten or fifteen years from now I do not think you would want to be selling to Mexico and to other countries the same goods you are selling today.

Senator Stollery: We do not sell very many, so it would be

Mr. Schott: Actually, Canada's exports have grown quite significantly, albeit from a very low base.

The point is that our economies are benefitting today from the increased sales to Mexico and the returns on investment in the Mexican economy. If we use those returns wisely, we will be building new plants and developing new products for the next generation of sales, so that we can go even further up the scale to high-wage, high-skill jobs. I do not think Canadian workers want to continue to be low-skill, factory-assembly workers if they have the prospect for improving their position, having higher skills and higher pay, and letting other countries

[Traduction]

accordée aux capitaux dont le rendement augmente tandis que la main-d'œuvre est relativement réprimée étant donné l'énorme excédent de travailleurs.

Le sénateur Stollery: Je voulais savoir si la valeur des biens d'équipement peut être définie par le volume des investissements américains — et canadiens, dans une très faible mesure — dans les usines et les installations de fabrication, afin de profiter de l'ALENA pour accroître la capacité d'exportation des entreprises américaines ou étrangères qui utiliseront alors le système pour réexporter leurs produits vers les États-Unis et d'autres pays. Il y a certaines rumeurs qui circulent au Canada au sujet des entreprises qui déménagent au Mexique. Il s'agit semble-t-il essentiellement de rumeurs, mais certaines histoires circulent. Le Mexique est sur le point de devenir le deuxième marché d'exportation en importance des États-Unis. Existe-t-il une façon de calculer quelle proportion correspond aux capitaux américains destinés à construire des usines américaines au Mexique? Si j'étais un travailleur américain, cela m'inquiéterait.

M. Schott: Je vais essayer d'être aussi bref que possible. Tout d'abord, la plupart des investissements faits au Mexique proviennent de ce pays. L'an dernier, les nouveaux investissements directs provenant de sources étrangères ont atteint presque 5 milliards de dollars. Je dirais que plus de la moitié, peut-être même près des deux tiers de ces investissements viennent des États-Unis et du Canada.

La question est donc la suivante: «Produisons-nous ou construisons-nous des usines dans ce pays qui exporteront ensuite leurs produits et remplaceront nos expéditions actuelles?» C'est une question qui revient tout le temps lors des témoignages reçus par le Congrès américain. La réponse est «Oui, du moins nous l'espérons.»

Certains sont très optimistes à ce sujet, car d'ici 10 ou 15 ans, je ne pense pas que vous voudrez vendre au Mexique et à d'autres pays les mêmes produits que ce que vous leur vendez aujourd'hui.

Le sénateur Stollery: Nous n'en vendons pas beaucoup, de sorte qu'il sera...

M. Schott: En fait, les exportations canadiennes ont augmenté de façon assez sensible, même si elles étaient très peu importantes au début.

En réalité, nos économies profitent aujourd'hui de l'augmentation des ventes au Mexique et du rendement des investissements dans l'économie mexicaine. Si nous utilisons judicieusement ces rentrées de fonds, nous pourrions construire de nouvelles usines et mettre au point de nouveaux produits pour la prochaine génération de ventes, ce qui nous permettra de faire des progrès en matière d'emplois très spécialisés et bien rémunérés. Je ne pense pas que les travailleurs canadiens veuillent continuer à occuper des emplois d'ouvriers à la

[Text]

start off on the lower end of the economic scale and work their way up.

This goes back to the initial point of the importance of domestic economic reform. We have to promote policies that encourage that type of investment and development in our own economies so that we do not slip back but instead are continually moving forward.

There is room for concern if we do not get our own house in order. I think both the United States and Canada are now beginning to make some improvements from the difficult times that we had in the past few years.

The Chairman: Thank you very much. We have another item of business, and I know that this room is shortly to be invaded by another committee. I will have to cut off our meeting now. I hope that perhaps Senator Stollery and Mr. Schott can carry on this very interesting discussion.

Senator Stollery: Thank you. You have been very generous.

The Chairman: Thank you very much. Thank you very much, Mr. Schott. It has been a most interesting survey of the situation as it now stands, as well as a prophecy as to what we may expect in the future. We are most indebted for your candour and knowledge. Thank you very much.

Mr. Schott: Thank you, Mr. Chairman. If there are additional questions, I would be very happy to answer them later today, or, if there is follow-up by letter, I would be happy to address that as well.

The Chairman: Thank you very much. We will now go *in camera* for the second phase of our meeting.

(The committee continued *in camera*.)

[Traduction]

chaîne non spécialisés s'ils ont la possibilité d'améliorer leur situation, de se spécialiser et d'être mieux rémunérés, et de laisser les autres pays commencer en bas de l'échelle économique et grimper progressivement les échelons.

Cela nous ramène à la question initiale de l'importance des réformes économiques internes. Nous devons promouvoir des politiques qui encouragent ce genre d'investissements et de développement dans notre économie de sorte qu'au lieu de perdre du terrain, nous progressions continuellement.

Il y a lieu de s'inquiéter si nous ne balayons pas devant notre porte. Les États-Unis et le Canada commencent à faire des progrès par rapport aux périodes difficiles que nous avons traversées ces dernières années.

Le président: Merci beaucoup. Nous avons un autre point à l'ordre du jour et je sais que cette salle va bientôt être prise d'assaut par un autre comité. Je dois interrompre maintenant notre réunion. J'espère que le sénateur Stollery et M. Schott pourront poursuivre cette discussion des plus intéressantes.

Le sénateur Stollery: Merci. Vous avez été très généreux.

Le président: Merci beaucoup. Nous vous remercions, monsieur Schott. Vous nous avez fait une analyse très intéressante de la situation actuelle, ainsi que quelques prévisions quant à l'évolution future des événements. Nous vous savons gré de votre franchise et de vos connaissances. Merci beaucoup.

M. Schott: Merci, monsieur le président. Si vous avez d'autres questions, je serai heureux d'y répondre plus tard aujourd'hui ou, si vous voulez m'écrire, je répondrai volontiers à vos demandes.

Le président: Merci beaucoup. Nous poursuivons maintenant la deuxième partie de notre séance à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos.)

APPENDIX "A"

**MACROECONOMIC IMPACT OF THE
CANADA - UNITED STATES
FREE TRADE AGREEMENT**

Chairman

The Honourable John B. Stewart

Deputy Chairman

The Honourable Gerald R. Ottenheimer

February 1993

*i***MEMBERSHIP****STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS**

The Honourable John B. Stewart, Chairman

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Normand K. Atkins

James Balfour

Roch Bolduc

Peter Bosa

Pat Carney

Michel Cogger

Anne C. Cools

Eymard Corbin

* Royce Frith (or Gildas L. Molgat)

James F. Kelleher

Noel A. Kinsella

Roméo Leblanc

Finlay MacDonald

Allan J. MacEachen

Jack Marshall

Michael A. Meighen

* Lowell Murray (or John Lynch-Staunton)

Gerald R. Ottenheimer

Brenda M. Robertson

Louis J. Robichaud

John B. Stewart

Peter Stollery

* *Ex Officio* Members

NOTE: The Honourable Senator Jeremiah S. Grafstein
also participated in the work of the Committee

Research Staff:

Mr. Peter Dobell, Parliamentary Centre

Mr. Tony Halliday, Parliamentary Centre

Mr. Phil Rourke, Parliamentary Centre

Line Gravel
Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 21, 1991:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Molgat for the Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on negotiations for a North American free trade agreement among Canada, the United States and Mexico and any other related trade developments;

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the First and Second Sessions of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its report no later than December 17, 1992. .

The question being put on the motion, it was adopted.

Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

-
- By order of the Senate dated December 7, 1992, the date of tabling the final report was extended to March 31, 1993.

TABLE OF CONTENT

	Page
MEMBERSHIP	<i>i</i>
ORDER OF REFERENCE	<i>ii</i>
INTRODUCTION	1
APPROACHES USED IN ASSESSMENTS	2
METHODOLOGICAL ISSUES	3
Choice of Indicator	3
The Need for Disaggregation	3
Causality	4
Isolating the FTA Effects	
from Other Influences on the Economy	5
Statistical Factors	5
CONCLUSIONS	7
RECOMMENDATIONS	8
APPENDIX A - List of Witnesses	11
APPENDIX B - Macroeconomic Impact of the Canada-United States Free Trade Agreement	15

MACROECONOMIC IMPACT OF THE CANADA - UNITED STATES FREE TRADE AGREEMENT

REPORT OF THE SENATE FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE

Introduction.

Over the four years that have elapsed since the entry into force of the Canada-United States Free Trade Agreement (FTA), the impact of that Agreement on Canada's economic performance has remained controversial. Interest in this topic will undoubtedly be rekindled as Canadians come to consider the merits of participation in the North American Free Trade Agreement (NAFTA).

Uncertainty as to the economic effects of the FTA persists despite reports reflecting a range of views on the topic by the Government, political parties, corporations, unions, academics, and interested individuals. These assessments reveal widely divergent opinions as to the impact of the Agreement on the Canadian economy.

The Committee has for some years been monitoring the effects of the FTA. Given the extent of public interest in the matter and the demonstrated absence of any consensus on the effects of the FTA, the Committee concluded that it would be timely and appropriate to review the findings of the different assessments and the methodologies employed in reaching them.

The Committee directed its staff to undertake such a review. The staff's report was prepared during the summer and early autumn of 1992. The report, which is attached, examines the literature on the topic, reproduces relevant economic data, and provides a critique of the methodologies employed to date in assessments of FTA impact.

A draft of the staff report was distributed to members as background documentation for the meeting of the Committee on December 9, 1992 to which were invited two expert witnesses:

Mr. Michael McCracken, President of Informetrica Limited; and

Mr. Jacob Ryten, the Assistant Chief Statistician, Statistics Canada.

In 1989, Mr. McCracken, under a commission from the Department of External Affairs and International Trade, prepared a report, "Assessing the FTA: Design of a Framework", (December, 1989), which identified the kind of data that would be required for a proper

assessment of the impact of the FTA on Canada's economy.

Mr. Ryten is responsible for business and trade statistics within Statistics Canada and is therefore expert in the availability of the type of statistical data needed to assess FTA effects.

The witnesses commented on the staff report and provided their own perceptions as to the feasibility of attempting macroeconomic assessments of the FTA.

The staff report has been revised in the light of the Committees's discussion. The revised report is appended for information as an annex to the Committee's own report.

APPROACHES USED IN ASSESSMENTS.

In making assessments of the economic effects of the FTA, commentators have adopted different approaches, including the following:

- Generating estimates based on models of the Canadian economy. These dynamic macromodels served, *ex ante*, to provide the basis for predicting changes in the economy as a result of FTA implementation. This approach was adopted by the Department of Finance, the Economic Council, and Informetrica in their forecasts of the FTA's economic effects. Alternatively, such models can be used, *ex post*, to provide a simulation of economic performance without the FTA and thus, through a comparison with actual performance, permit estimates of FTA impacts.
- Anecdotal evidence involving the compilation of lists of plant closures or contractions that occurred immediately before or after January 1989, when the FTA entered into force, and aggregating the resulting job losses to arrive at an estimate of the FTA's impact on overall employment levels.

Assessments based on these two very distinct approaches have not received much attention in the media after 1989 and have not featured significantly in public debate on economic effects of the FTA. Consequently, they are not covered in any depth in the staff's report. In the Committee's view neither the modelling nor the "anecdotal" approach is likely to resolve doubts as to the actual impact of the FTA.

- By their nature, forecasting models do not provide answers to questions as to the actual effects of free trade. Similarly, *ex post* calculations of FTA impact, based on comparisons of actual performance with model-generated simulations of performance without the FTA, are unlikely to prove convincing or even comprehensible outside the ranks of the econometrician.

- Judgments as to the effects of the FTA based on lists of plant closures (or, potentially, openings) are also unpersuasive. Commentators using this technique are constrained by availability of information from media reports. Moreover, this approach risks subjective interpretations, with commentators exercising their personal biases in determining whether particular economic events, favourable or unfavourable, can legitimately be attributed to the FTA. Commentators basing their critical assessments on this approach tend to make the somewhat heroic assumption that all the employment reductions they list can be attributed wholly or chiefly to the FTA.

The Committee recognizes that most assessments of the FTA's economic effects that have been made to date, by supporters and critics alike, are based on interpretations of the performance of particular aggregated indicators, e.g. employment, trade and investment, pre-and post- FTA. In making their findings, commentators using this technique explicitly or implicitly assume that intertemporal changes in performance, both positive and negative, can be attributed in whole or largely to the FTA. Assessments of this type have been reported in the media, quoted in Parliament, and reproduced in widely-distributed publications of the Government of Canada, particularly in relation to NAFTA.

In considering the merits of this approach, the Committee noted the findings in its staff report, generally concurred in by expert witnesses, on the methodological problems associated with intertemporal comparisons of performance of macroeconomic indicators. These problems are summarized below.

METHODOLOGICAL ISSUES

Choice of Indicator.

The Committee notes that different commentators on the FTA have based their assessments on different indicators. Critics of the Agreement have stressed its impact on employment and overall investment levels; proponents have concentrated on exports, foreign investment flows and, to some extent, productivity. The Committee recognizes that free trade will influence some indicators more directly than others. For example, the removal of Canadian and U.S. tariffs will have price and/or profitability effects for both exports and imports; trade flows will be affected; productivity enhanced and, at some point, investment decisions influenced. Ultimately, and indirectly, the FTA will alter the composition and magnitudes of employment, particularly in the manufacturing sector.

The Need for Disaggregation.

The Committee agrees with the conclusion in the staff report, concurred in by expert witnesses, that macroeconomic indicators normally used to demonstrate the benign or harmful effects of

free trade are "aggregates" which presumably reflect a balance of microeconomic developments, some positive and others negative. Disaggregation of the macroeconomic data to reveal developments at the level of individual industries or even for particular traded commodities would help illuminate FTA effects especially by facilitating examination of causal factors. The Committee returns to this point in its recommendations.

In regard to the disaggregation issue, the Committee has examined the recent study by the C.D. Howe Institute entitled "Were the Optimists Wrong on Free Trade?". In his analysis of Canada's post-1989 trade with the United States, the author, Mr. Daniel Schwanen, employs export and import data disaggregated to the level of broad industrial sectors. The author then divides the sectors into those likely to be affected, favourably or unfavourably, by the FTA and those likely to remain unaffected. The author finds a close correlation between actual trade performance of particular sectors and ex ante predictions of FTA effects on these sectors.

The C.D. Howe Institute study thus goes some way to meeting the methodological problems inherent in the use of aggregated indicators. By use of disaggregated data, this author is, to some extent, able to correlate trends in exports and imports with changes in the trading environment resulting from FTA implementation and thus confront the causality problem. However, the study does not seek to address the issue of whether non-FTA related developments such as consumption growth or overseas competition may have influenced trade in particular sectors.

Causality.

Neither opponents nor supporters of the FTA dispute its far-reaching impact on the structure of the Canadian economy. However, the Agreement does not affect all aspects of the economy equally. Some sectors are not influenced by the changes in the trading regime resulting from the FTA. For example, tariff reductions, the major immediate result of the Agreement, will not affect services nor the many goods-producing sectors which were without tariff protection prior to the FTA.

Persuasive evidence of FTA impact would require a strong correlation between changes in the trading regime, particularly tariff reductions, and statistically significant changes in the performance of the industry sectors directly affected by the trade regime changes. Typical would be the case of a product which had received high tariff protection before the FTA. Evidence of FTA impact could be deduced if it could be shown that domestic shipments had fallen and free trade imports had increased commensurately and that other possible developments (e.g. emergence of a new production technology in the exporting country) had been adequately discounted.

Unless there are other more plausible explanations, a direct correlation between a FTA related change in the trading regime and trade performance will serve to demonstrate an FTA effect. However the absence of any FTA related change in the trading regime does not rule out

the possibility of FTA effect. For example, the import of a product might increase without a tariff change (i.e. it enjoyed duty free entry before the FTA). Such a development might be FTA related if the product in question was associated in sales with another product for which an FTA tariff reduction had occurred.

Isolating the FTA Effects from Other Influences on the Economy.

The FTA has been only one of a number of forces acting on the Canadian economy since 1989. In many sectors of the economy other influences, including interest rates, exchange rates, and contraction of foreign markets will have far outweighed the impact of the FTA.

In the Committee's view, assessments of FTA impact based on intertemporal comparisons of the performance of selected macroeconomic indicators (or, even, for that matter, microeconomic indicators) which fail to take account of the effects of significant non-FTA related developments cannot be considered reliable.

Statistical Factors.

Mr. Ryten explained that there are certain problems associated with the generation of disaggregated and internationally consistent, trade, domestic shipment, and investment data.

- Prior to 1988, Canada and the United States had their own tariff classification systems which differed both from one another and from the "Brussels Tariff Nomenclature" (BTN) used by most other trading nations. In 1988, Canada adopted the 'Harmonized System' of tariff classification which had succeeded the BTN as the international norm. In 1989 the United States also adopted the 'Harmonized System'. It is, therefore, particularly difficult to make internationally consistent comparisons of trade data for Canada and the United States pre- and post-1989.
- Canada and the United States continue to employ separate systems of industry classification, both of which differed from the international norm.
- There is no definitive product concordance, in either Canada or the United States, between trade and industry sector data. Frequently, industry sectors embrace a range of goods, many of which could be listed in several industry sectors.
- While there are extensive and detailed trade data for goods, there are no comparable data for traded services; similarly, there are no detailed product or industry related statistics on foreign direct investment.

Statistics Canada and its U.S. counterpart have collaborated successfully in preparing statistical concordances with respect to industrial production and trade data. The concordances cover most, but not all, years between 1980 and 1991. The completion of this collaborative work has permitted Statistics Canada to undertake internationally consistent market share analyses for manufactures in the Canadian and U.S. markets. The data on domestic shipments and trade in manufactures has been disaggregated to the level of 22 industries. From these disaggregated figures, it has been possible to determine developments over the last decade with respect to market shares in the manufacturing sector as a whole.

Statistics Canada published aggregated market share data for the manufacturing sector in its publication "The Daily" on December 17, 1992. Disaggregated industry sector data is available for researchers.

Mr. Ryten asserted that it should be possible for researchers to relate changes in trade performance to tariff reductions resulting from the FTA. For example Canada's performance as an exporter to the United States compared with that of third countries could be tested against a reduction of U.S. duties on Canadian products under the FTA.

However, data on domestic shipments are derived from industry sector aggregates. Consequently there will be conceptual problems associated with market share analysis embracing both imports and domestic shipments of goods. Finally, across the board assessments of the FTA's impact will confront the fact there are no disaggregated statistical data for traded services and investment.

CONCLUSIONS

On the basis of its examination of the attached staff report and the views expressed by expert witnesses at the Committee's meeting on December 9, the Committee has concluded that:

- Assessments employing simulated economic models or "anecdotal" lists of developments, such as reported plant openings and closings, do not provide accurate insights into the economic effects of the FTA.
- Most assessments to date have been based on comparisons of the performance of macroeconomic indicators pre- and post-FTA. For reasons enumerated under "Methodological Issues" above, these assessments rest on a methodology that is seriously flawed. Consequently, the findings of commentators employing this technique, whether proponents or opponents of the FTA, are unpersuasive.

The Committee recognizes that formidable methodological problems confront efforts to analyze the effects of the FTA on the Canadian economy. These include the need: to disaggregate the major indicators to the level of individual sectors; establish a causal relationship between FTA changes and the performance of particular sectors; and isolate the impact of other forces acting on the economy, notably exchange rates, interest rates, and tax changes.

The Committee has taken note of the analytical problems arising from inadequacies of existing statistical data which do not permit, for example, direct comparisons between international trade and domestic shipments within both Canada and the United States or comparisons of performance by Canadian and United States industries with respect to shipments. In the Committee's view, the public's interest in the FTA's impact underscores the need for comparable statistical data both within Canada and between Canada and the United States.

Notwithstanding the methodological and statistical difficulties mentioned, the Committee, mindful of the continuing public interest in the matter, is proposing further work in this area. Specifically, the Committee is recommending that the Government examine, through the commissioning of a pilot study, the feasibility of undertaking analysis of the FTA's economic impact in a manner which substantially meets the problems identified.

The Committee's recommendation is premised on the view that meaningful macroeconomic conclusions have to be founded on micro-economic analysis. Accordingly, a pilot study should be undertaken of a few industrial sectors which are likely to have been affected, positively or negatively, by the FTA. If successful, such a pilot study would illuminate the effects of the FTA on selected sensitive primary, secondary, and service sectors. The studies should also test the feasibility of conducting logically robust, in-depth, analyses of the FTA's effects. Thus the results of the pilot study would facilitate decisions as to whether to proceed to a comprehensive all-sector study.

Although, in formulating the recommendations that follow, the Committee has not sought to limit the approach to be undertaken in the proposed pilot study, it considers that disaggregated market share analysis represents a promising route to follow. This type of approach should provide a *prima facie* indication whether tariff reductions in Canada were benefitting U.S. exporters and whether U.S. tariff cuts had resulted in Canadian companies displacing domestic or third country suppliers in the U.S. market. Such analysis would need to take into account and segregate significant non-FTA developments, notably exchange rate changes.

On the question of timing, the Committee believes that if it can be demonstrated that serious examination of the FTA's effects is methodologically feasible, work should be undertaken expeditiously. Isolating the influences of the FTA will become no easier with the passage of time. In fact, as other trade agreements such as the MTN and the NAFTA enter into force, analysis will become more complex, once these agreements begin to exert their own influence on Canada's economic structure and performance.

RECOMMENDATIONS.

The Committee recommends:

1. THAT the Department of External Affairs and International Trade commission, from a private sector research organization, a pilot study of FTA effects on a limited number of sectors. In assessing proposals for such a study, the Department take into account issues raised in this report and, in particular, ensure that proposals cover the following points:
 - the sectors to be examined and the reasons for their selection;
 - the degree of disaggregation to be pursued within these sectors in order to produce meaningful results;
 - the indicators to be employed (e.g. trade, market share, investment, productivity and employment) and their relevance in demonstrating the FTA's impact;
 - how FTA effects are to be isolated from non-FTA effects;
 - how changes in sectoral performance are to be correlated with changes in the trade and economic regimes resulting from the FTA; and

- the availability, from Statistics Canada/U.S. sources, of relevant data and concordances and/or suggestions as to what additional data/concordances need to be developed.
2. THAT the Government of Canada promote efforts by Statistics Canada to develop both the Canadian statistical system as well as concordances with U.S. data, so as to facilitate analysis of the impact of future changes in trading regimes.

APPENDIX A

List of Witnesses

TUESDAY, FEBRUARY 11, 1992From the Department of External Affairs:

Germain Denis, Assistant Deputy Minister to the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, and chair of the GATT negotiating group on market access in Geneva; and

Mike Gifford, Senior Coordinator - Agriculture.

TUESDAY, FEBRUARY 18, 1992From the Canadian Federation of Labour:

James McCambly, President; and

Patricia Paruleuar, Executive Assistant to the President.

From the Canadian Chamber of Commerce:

Timothy Page, Senior Vice-President; and

Keith Martin, Director, International Policy.

TUESDAY, FEBRUARY 25, 1992From the Pollution Probe Foundation:

Janine Ferretti, Executive Director.

From the Noranda Forest Inc.:

Adam Zimmerman, Chairman; and

Geoffrey Elliot, Vice-President, Corporate Affairs.

TUESDAY, MARCH 4, 1992

From Strategico Inc.:

Gordon Ritchie, Chief Executive Officer.

From Strategic Policy Inc., Washington, D.C.:

William Merkin, Senior Vice-President.

TUESDAY, MARCH 17, 1992

From the External Affairs and Internal Trade Canada:

Stanley Gooch, Assistant Deputy Minister, Latin America and Caribbean Branch.

From the Canadian International Development Agency:

John Robinson, Vice-President, Americas Branch.

TUESDAY, MARCH 24, 1992

From Strategico Inc.:

Gordon Ritchie, Chief Executive Officer.

From Strategic Policy Inc., Washington, D.C.:

William Merkin, Senior Vice-President.

TUESDAY, MARCH 31, 1992

Allan Gotlieb, Former Canadian Ambassador to the United States.

From External Affairs and International Trade Canada:

Robert G. Wright, Director General, United States Trade and Economic Policy Bureau; and

Patricia M. Smith, Director, Free Trade Management Division, (UGM).

TUESDAY, MAY 5, 1992

From the Automotive Parts Manufacturers' Association:
James E. Carter, Vice-President, Policy Development.

From the Motor Vehicle Manufacturers' Association:
Norman A. Clark, President;

Michael J. Walker, Chrysler Canada;

A.E. Matthews, Jr., Vice-President, Finance and Administration,
Ford Motor Company of Canada, Ltd;

J.H. Holman, Supervisor, Customs and Trade, Customs and
Excise, Ford Motor Company of Canada, Ltd;

V. Maureen Kempston Darkes, Vice-President, Corporate Affairs
General Motors of Canada Ltd; and

A. P. Willison, Manager, Trade and Market Policy, General
Motors of Canada Limited.

From the Japan Automobile Manufacturers Association of Canada:
David P. Worts, General Manager;

H. Ross Robinson, Assistant to the President and Senior Vice-
President, Honda Canada Inc.; and

John Dumitru, C.A. Senior Manager, Accounting and Information
Systems, Honda of Canada Mfg, Inc.

TUESDAY, MAY 12, 1992

From the Centre for Trade Policy and Law:
Bill Miner, Senior Research Associate.

TUESDAY, MAY 19, 1992

From the Novacor Chemicals Ltd:

Gerry Finn, Vice-President; and

Dennis J. McConaghy, Vice-President, Senior Vice-President,
Hydrocarbon Feedstock.

From the Canadian Bankers Association:

Helen K. Sinclair, President; and

Shawn Scott Cooper, Vice-President, Financial Institutions.

TUESDAY, JUNE 2, 1992

From the Canadian Apparel Manufacturers Institute:

Jack Kivenko, President; and

Stephen Beatty, Executive Director.

From the Canadian Textiles Institute:

Sanford L. Archibald, Chairman;

Eric Barry, President; and

Richard W. Zuckerman, Doubletex Inc.

DECEMBER 9, 1992

From Informetrica Limited:

Michael C. McCracken, President.

From Statistics Canada:

Jacob Ryten, Assistant Chief Statistician, Business and Trade
Statistics.

APPENDIX B

**Report Prepared for the
Senate Foreign Affairs Committee
by
The Parliamentary Centre for
Foreign Affairs and Foreign Trade**

Table Of Contents

Introduction	17
Part I	
Macroeconomic Performance	19
Prices	21
Trade	21
Investment	22
Employment	23
Part II	25
Commentaries	25
Prices	26
Trade	27
Investment	28
Employment	29
Part III	32
Methodological Issues	32
Changes in Trading Environment Resulting from the FTA	32
Time Factor	34
Causal Link	35
Isolating the Effects of Free Trade	36
Cyclical Developments	37
Secular and Structural Developments	39
Conclusions	39
Statistical Annexes	41
Consumer Price Index	41
Exchange Rate and Tariff Changes	41
Trade	42
Investment	43
Foreign Investment Flows	44
Employment	45

Introduction

The economic effects of the Canada-United States Free Trade Agreement (FTA), which entered into force on January 1, 1989, remain a matter of contention. Government and opposition spokesmen, political activists, business and union leaders, and the media frequently comment on the topic. The government and the various commentators have reached markedly divergent conclusions on the FTA's impact. Public interest in this topic will be rekindled by the debate on the merits of the North American Free Trade Agreement, concluded on August 12, 1992.

During 1988, the Department of Finance and the Economic Council and Informetrica published forecasts of the economic impact of the Free Trade Agreement. These estimates were derived from dynamic macro models (and in the case of the Department of Finance a general equilibrium model). Predictions of FTA effects were based on the changes which would occur in the Canadian economy as tariffs were reduced. Neither the models nor their predictions attempt to forecast the overall performance of the economy after the introduction of the FTA. Rather, they sought to estimate the overall incremental impact -- positive or negative -- of FTA implementation on the major macroeconomic indicators, particularly employment and prices. However, it is quite possible that the forecasts of the effects FTA would have on incremental change were widely perceived as predictions of actual performance.

Starting in 1989, critics of the FTA have based their assessments of its effects on two sets of data:

- lists of plant closures that occurred immediately before and after January 1989 and, on the assumption that the resultant lay-offs could be attributable wholly or largely to the FTA, estimating the aggregate job loss arising from the FTA's implementation. Such lists do not attempt to balance lay-offs against new employment created by plant opening or expansions;
- comparisons of the performance of major indicators, particularly employment, pre- and post-FTA, with the explicit or implicit assertion that declines in such aggregates could be attributed wholly or chiefly to the FTA.

Until recently, commentaries favourable to the FTA have down-played the relevance of macroeconomic aggregates as guides to the FTA's impact. In 1989 and 1990, the government and other pro-FTA commentators suggested that it would take a number of years for the FTA's effects to be revealed in the major indicators. Recently, however, as certain aggregates have been perceived as moving favourably, the government has begun to attribute to the FTA improved performance in exports, the trade surplus and in foreign direct investment.

This report contains, in Part II, a representative sampling of extracts from the assessments of supporters and opponents of the FTA.

Although some anecdotal evidence may be offered, both critics and supporters of the FTA generally base their opposing assessments of its economic effects on data available to the public, particularly Statistics Canada material. For ease of reference, this report reproduces, in Part I and in the Annex, data on the major "FTA-sensitive" indicators, pre- and post-FTA.

Most commentators have been content to draw conclusions on the economic impact of the FTA on the basis of the performance of selected macro-indicators in the periods immediately before and after the entry into force of the Agreement. They have generally ignored the methodological problems inherent in the type of approach outlined in Part III.

Part I

Macroeconomic Performance

What has happened in the Canadian economy since the introduction of the FTA?

This Part is intended to provide the reader with a "snapshot" of changes in the "FTA-sensitive" measurements of Canadian economic performance in the years leading up to the FTA and in the first three years (1989-91) after it entered into force. The description that follows is based on the tables in the Annex, which can also be read in conjunction with the commentaries cited in Part II.

A necessary preliminary step in any analysis of FTA impact is to determine what macroeconomic indicators are, in fact, "FTA-sensitive."

As will be noted in Part II, critics of the Agreement have focused on employment, while proponents have concentrated on trade and foreign investment data. It appears that the indicator chosen by commentators is largely determined by whether it can be construed as "demonstrating" the adverse or favourable effects of the FTA.

The description that follows covers developments in employment, trade and foreign investment (as well as overall investment in Canada). However, it is by no means clear that these are the sole or even the most relevant aggregates on which to base assessments of the FTA's impact.

The immediate effect of the Free Trade Agreement is the reduction of duties (section IIIA). Responding to lower duties, an exporter may pass on the reduction to customers and thereby gain market share through lower prices. Alternatively, an exporter may decide to maintain prices to customers and thereby improve per-unit profitability. Price data will reflect reduced tariffs to the extent that the former rather than the latter strategy is adopted.

The production and sales decisions of businesses will take into consideration price/profitability changes that reflect tariff reductions, actual and anticipated. Increased competition from lower-priced U.S. imports may induce closure of certain production runs. Conversely, an ability to ship products to the United States at a lower price or with greater per-unit profitability could lead to increased exports and production in competitive lines.

These sales decisions of businesses will affect the volume of Canada's trade with the United States. As duties are lowered, bilateral trade will expand. To the extent that additional Canada-U.S. trade displaces that of third countries, there will be a negative impact on offshore suppliers. Moreover, structural changes in the Canadian economy induced by the FTA will, over time, affect the composition and dimensions of Canada's trade with third countries.

The investment decisions of corporations will reflect, *inter alia*, changes in trading conditions resulting from the FTA. Decisions on the location of new plants and equipment undoubtedly will take into consideration the fact that customs duties applying between Canada and the United States will be eliminated, at the latest, by 1998. These decisions probably also will reflect expectations as to the security of access for exports to the U.S. market and the ability to use Canadian trade remedies to defend against "unfair" imports from the United States.

Investment decisions also, of course, will be influenced by a range of other, often sector-specific, costs, including those associated with labour, taxes, transportation, energy, regulation, raw materials and input products. Current investment decisions will have a profound impact on long-term economic performance and, in their turn, will be reflected in Canada's trade figures.

By far the most compelling rationale for trade liberalization is efficiency. The removal of trade barriers through the FTA, or any other trade liberalization agreement, bilateral or multilateral, promotes adjustment within the Canadian economy and results in the transfer of resources from less to more productive uses. Measurements of productivity change, therefore, will constitute a prime indicator of the FTA's success. However, it is unlikely that structural adjustments attributable to the FTA will yet have had any quantifiable impact on labour or multi-factor productivity. Moreover, both proponents and critics of the FTA appear generally to have ignored the Agreement's productivity impact, and it is not included among the "FTA-sensitive" indicators. It is, nevertheless, worth noting the prediction by Wood Gundy (1992) that "rationalization, accentuated by the FTA and the appreciation of the Canadian dollar, will trigger productivity improvements over the next two years." Wood Gundy estimate that with rising capacity utilization, productivity growth could reach double-digit levels, "setting the stage for the largest decline in unit labour costs in three years."

Apart from their structural impact, price changes resulting from reduced tariffs, will have an effect on disposable income and thereby on the potential market for Canadian and imported goods and services.

As is evident in Part II, many commentators, particularly FTA critics, consider overall employment as an "FTA-sensitive" aggregate. But, the FTA's impact on employment is indirect. FTA-related changes in overall employment levels will be a function of the FTA-induced changes in trade, investment and productivity. In the short term, tariff cuts under the FTA might lead to the displacement of Canadian production by cheaper U.S. imports uncompensated by an increase in Canadian exports to the United States. In the longer term, investment decisions by Canadian and multinational firms will determine the extent to which Canada serves as a base from which to supply a more integrated North American market. Productivity changes will both result from, and contribute to, investment decisions and, thus, to employment, particularly in the manufacturing sector. These forces, acting on a labour market with certain rigidities will, over time, affect employment both in total and in structure.

Prices

The major immediate effect of FTA implementation is to reduce tariffs between Canada and the United States. These tariff reductions will, to some extent at least, lower the price of imports from the United States in the Canadian market, and the prices of Canadian exports in the U.S. market. Both effects will result in increased trade. Expectations of future price changes will also influence current investment decisions.

Movements in the Consumer Price Index (shown in Table I of the Annex) are in themselves an inadequate guide to FTA impact. Imports from the United States constitute approximately 25 per cent of Canadian expenditures. However, of this amount, some 75 per cent entered duty free before the FTA and, thus, will not have been affected by the tariff reductions resulting from FTA implementation. The sharp decline in the rate of increase in the Consumer Price Index after January 1991 (when the GST entered into force) can be attributed to the generally depressed level of demand.

There are no Canadian or U.S. price indices identifying changes in prices of imports from the FTA partner. Moreover, even if such indices were available, they would be of little value since, in any given period, price changes resulting from tariff reductions are likely to be swamped by changes in the rate of exchange of the Canadian dollar vis-à-vis its U.S. counterpart.

The data presented in Table II of the Annex demonstrate that, since 1988, the appreciating Canadian dollar would have had a much more significant effect in lowering the price of U.S. imports than would have reductions in duty rates. Conversely, the competitive advantage enjoyed by Canadian exports to the United States as a result of the reduction in U.S. duties would have been overwhelmed by the price increases induced by the appreciating Canadian dollar.

Trade

The phased removal of trade barriers resulting from the implementation of the FTA will lead to higher volumes of trade between Canada and the United States than would have occurred without the Agreement. Other things being equal, it could be expected that imports of both countries from one another will expand in absolute terms and relative to both domestic consumption and imports from other countries. Table III of the Annex compares Canadian trade performance in the three years before and the three years after the entry into force of the FTA. These statistics, together with some earlier data not reproduced, show:

- both Canada and the United States have experienced an increase in exports to each other since the FTA entered into force -- over the three post-FTA years, 1989 to 1991, Canada's exports to the United States increased by 4.9 per cent while imports from that country rose by 5.5 per cent. In the three pre-FTA years (1988 compared with 1985) the

rates of increase were, for exports, 9.4 per cent and, for imports, 21.0 per cent;

- there is no discernible change in the distribution of Canadian trade -- the United States has not increased its share of Canada's exports since the FTA came into effect and its share of imports has risen only marginally;
- Canada's trade surplus with the United States, which rose rapidly after 1981, peaked in 1985 at over \$20 billion; the decline, that began in 1986, continued after 1989 and by 1991 the surplus had been reduced to \$14 billion; there has, however, been some increase in the surplus in 1992;
- because Canada's trade deficit with the rest of the world has continued to grow, the overall merchandise surplus fell in 1991 to its lowest level (\$5.8 billion) since 1979.

The share of U.S. origin imports in consumption of goods in Canada (private consumption of goods plus business expenditures on machinery and equipment) has remained relatively constant at just under 40 per cent throughout the period 1986 to 1991. Although an imperfect guide, this suggests that U.S. imports may not be displacing domestic products in the Canadian market. This is corroborated by a recently published Statistics Canada study which shows that the U.S. share of the Canadian market for manufactures remained unchanged between 1985-87 and 1989-91 and the decline in share of domestic manufacturers was matched by an increase in the share of third-country producers.¹

The same Statistics Canada study shows that in the period 1985-87 to 1989-91 Canada's share of the U.S. market for manufactures rose in relation not only to U.S. domestic shipments but also to third-country suppliers. Consequently, Canada's share of the total North American market for manufactures increased at a slightly faster rate than third-country imports, with the United States losing market share to both Canada and third countries.

Investment

The FTA can be expected to affect decisions relating to investment in Canada. When considering where to locate investments in North America, Canadians, Americans and offshore investors will need to take into consideration changes in the trading regime resulting from the Agreement. For example, businesses will need to determine whether it would be more profitable in a duty-free environment to supply the North American market, or a segment of it, from U.S. or Canadian plants. Assessments of this type, of course, will entail complex judgments on a range of variables, including projected exchange rates, taxes, labour and transport costs.

Normally, plant location decisions will be made when corporations perceive a need for

¹ Statistics Canada, "The Daily" December 17, 1992.

expanded capacity, or when an existing plant has to be replaced. Accordingly, the investment impact of the FTA will become apparent only over a relatively long period. Moreover, in interpreting macroeconomic statistical data on investment, it will be difficult to isolate FTA effects from other elements.

Data on investment in Canada are reproduced in Table IV, and foreign investment flows are shown in Table V of the Annex. These Statistics Canada data reveal that:

- total investment in the Canadian economy has declined since 1989;
- at the sectoral level, investment in manufacturing also has fallen since 1989, as have business expenditures on machinery and equipment, likely the most FTA-sensitive of the investment indicators;
- however, net foreign investment in Canada, from all sources, has increased since the FTA entered into force -- due entirely to an upsurge in net U.S. direct investment;
- the manufacturing sector has been the major recipient of foreign direct capital since 1989 -- again, the growth in foreign investment comes from an increase in net U.S. inflow;
- on a net basis, Canadians have reduced their direct investments abroad since the FTA entered into force -- Statistics Canada does not publish data on the destination of Canadian outward direct investment flows, nor on its sectoral distribution;
- the rise in inflow, and the reduction in outflow, have produced a surplus on the private direct investment account in the post-FTA period, which contrasts with the deficit in the immediate pre-Agreement period.

It would be difficult to draw from these statistics any firm conclusions relating to the impact of the FTA. The fall in overall investment in Canada beginning in 1990 obviously relates, in some measure, to a decline in business confidence during a recession. On the basis of available data, there is no sign that Canadian businesses are inclined to increase investment abroad following the entry into force of the FTA. Continuing interest by foreign investors, particularly Americans, in locating in Canada may be attributable to the FTA, but this would need to be tested through analysis of disaggregated data.

Employment

Since the FTA entered into force, its impact on employment has been at the heart of the debate between opponents and proponents of the FTA. Critics of the Agreement claim that it is responsible for the job losses that have occurred since 1989, particularly in the manufacturing sector. Defenders of the Agreement suggest that job losses can be attributed to cyclical factors and to structural changes unrelated to the FTA.

Statistics Canada employment data (summarized in Table VI of the Annex) reveal that:

- the Canadian economy continued to create jobs until April, 1990, reaching a peak of 12.6 million;
- since 1989, jobs created have failed to keep pace with the growth in the labour force, unemployment having risen sharply from its recent low of 7.5 per cent in 1989 to 11.8 per cent in November, 1992;
- full-time employment remains at about the same proportion of total employment as it did before 1989; and
- job losses in the manufacturing sector have been particularly severe; total manufacturing jobs declined from their February, 1989, high of 2,142,000 to 1,800,000 in May, 1992, a loss of 342,000 (or 16 per cent).

Part II

Commentaries on the FTA's Macroeconomic Impact

There have been numerous comments of an anecdotal nature on the FTA's impact on particular industries. Plant closings, openings, contractions and expansions are cited and explained in terms of the changes in the trading environment brought about by the FTA. For example, spokesmen for import-sensitive industries such as furniture, footwear and clothing have referred to the negative consequences of reductions in the Canadian tariff.

However, the focus of this report is on the quantifiable rather than the anecdotal, and on commentaries containing assessments of the aggregate effects of the FTA across the economy. Even with this limitation, there is a wealth of material upon which to draw. Assessments of the macroeconomic effects of the Agreement appear frequently in the media.

It would be impossible within the confines of a report of this nature to attempt a comprehensive review of assessments made of the FTA's macroeconomic effects. The citations that appear below are selective, but are intended to be representative of the widely divergent views that Canadians continue to hold on the merits of the Agreement. Unless otherwise indicated, the extracts that follow have been taken from the publications listed below:

The Government of Canada

"Benefits of the Canada-United States Free Trade Agreement," 1988.

"The NAFTA Manual," August, 1992.

The Liberal Party

Report of Task Force on De-industrialization and Economic Renewal Ontario, July, 1991.

Academics and other commentators

Campbell, Bruce, "Canada under Siege," Canadian Centre for Policy Alternatives, 1992.

Hurtig, Mel, "The Betrayal of Canada," 1992.

Pauly, Peter, "Macroeconomic Effects of the Canada-United States Free Trade Agreement: an Interim Assessment," Institute of Policy Analysis, University of Toronto, November, 1991.

Schwanen, Daniel, "Were the Optimists Wrong on Free Trade?" C.D. Howe Institute,

November, 1992.

Companies and consultants

Informetrica, "The Free Trade Agreement: Implications for Canada's National and Provincial Economies", July 1988; and methodological study, "Assessing the FTA, Design for a Framework." commissioned by the Government of Canada, December, 1989.

The Royal Bank of Canada, "Free Trade Agreement: Second Year Review," February, 1991.

Wood Gundy Economics, "Is Canada Deindustrializing?," Monthly Indicators, March, 1992.

These and other commentaries base assessments of the FTA's macroeconomic impact on Statistics Canada data such as those reproduced in the Annex and summarized in Part II of this Report. It should be observed, however, that, because the assessments cited date back as far as 1988, they draw on data that Statistics Canada is continually updating and revising. This may result, occasionally, in discrepancies between the data cited and those appearing in the Annex.

Assessments of the macroeconomic effects of the FTA largely ignore the methodological difficulties inherent in reaching conclusions. With few exceptions, assessments, pro and contra the FTA, are based on "positive" and "negative" developments since 1989 and on simple comparisons of performance, pre- and post-1989. The analytical difficulties underlying this approach are outlined in Part III.

Prices

Few of the commentators have attempted to assess the price effects of the FTA. One critic, Hurtig, notes that prices increased at a fairly constant rate between 1987 and 1991 and contrasts this development with the claims of proponents of the FTA: "during the free trade debate, there were lavish promises almost on a daily basis about lower prices, big consumer savings, reduced inflation and the abundant good life that would be certain to come with the trade agreement."

The Government of Canada claims in the "NAFTA Manual" that "duty elimination under the FTA on imported components saved Canadian manufacturers and businesses in excess of \$600 million." Pauly estimates that the Canadian rate of inflation, measured by the Consumer Price Index, has been reduced by an annual amount of two-tenths of a percentage point since 1989 as a result of the FTA.

According to the Royal Bank, "it is clear that the 2 per cent tariff reduction since the FTA came into effect pales into insignificance when compared with the loss of competitiveness resulting from dollar appreciation."

Trade

Both proponents and opponents draw on trade statistics to sustain their perspectives of the FTA's impact. Among the critics, Campbell points out that "in the four years prior to the FTA's implementation, Canada's merchandise trade balance with the United States averaged \$17.3 billion annually. In the three years of free trade, it averaged \$14.6 billion."

Hurtig bases his assessments of Canadian trade performance post-FTA by comparing data for the two years following its introduction (1989 and 1990) with the two years preceding it (1987 and 1988). His comments include the following observations:

- our merchandise trade surplus declined by 20 per cent compared with the previous two-year period: and compared with the merchandise surplus for the first two years of the Mulroney government, the decline was a whopping 50 per cent;
- Canada's merchandise trade surplus with the United States fell from \$31.8 billion in the two years prior to FTA to \$29.6 billion; and
- Canada's overall current account deficit increased from \$25.5 billion in 1987-88 to \$42.8 billion in 1989-90, and the bilateral balance with the United States moved in the same periods from a positive \$5.8 billion to a negative \$2.8 billion.

The Government of Canada, in the section entitled "FTA Benefits" in its NAFTA manual, notes that "in the period 1989-91, Canada's exports to the United States increased by over \$31 billion (or 11 per cent) compared to the three years leading up to the . . . FTA" and "Canada's merchandise trade surplus with the United States in the first five months of 1992 is running at an annual rate of \$20 billion, its highest total since 1985."

Pauly concludes that the real levels of both exports to and imports from the United States would have grown more slowly without the FTA by about one half of a percentage point each. The current account, however, is likely to have been slightly more positive without the FTA. As a result of somewhat lower domestic economic activity in the absence of such an agreement, interest rates without the FTA could have been reduced by up to 40 basis points. The corresponding Canadian dollar rate vis-à-vis the U.S. dollar would have depreciated by approximately one per cent relative to the dollar rate actually experienced in post-FTA history, a fact which would have benefited Canadian exporters.

Schwanen examines Canadian trade performance since 1989. In contrast to other commentaries, his study disaggregates trade data at least to the level of broad industrial groups in the good producing and services sectors. This degree of disaggregation provides some basis for relating changed trade performance to changes in the trading environment resulting from the FTA. Schwanen concludes that:

"in those sectors liberalized under free trade, two-way Canada-United States trade has increased sharply relative to trade between Canada and the rest of the world over the three full years of the FTA's operation so far. Imports from the United States have increased relatively sharply in "soft" sectors that both proponents and opponents of the FTA had considered areas of weakness for Canada's manufacturing sector."

Investment

Commentaries cover both overall levels of investment in Canada and foreign direct investment.

On general levels of investment, Hurtig notes that in the period 1986-88 non-residential fixed investment rose by 31.5 per cent, while declining by 0.6 per cent after the FTA came into force. Pauly estimates that by the third year of the Agreement, real investment expenditures without the FTA would have been about one per cent less than they actually were.

Supporters of the FTA cite the increase in foreign direct investment as a positive consequence of the FTA. In the "NAFTA Manual," the Government of Canada states that "since the FTA there has been a dramatic turnaround in American investment in Canada. Since 1989, Canada has been the net recipient of an average of \$2 billion per year. More investment is going into job-creating manufacturing facilities -- an average of 55 per cent of annual total investment flow."

The Minister of Industry, Science and Technology and International Trade, in a June 1992 address, noted that "since the FTA came into effect, there has been a marked improvement in Canada's investment picture, from a net foreign direct investment number in 1988 of \$4.4 billion, to an all-time record of \$6.6 billion in 1990 and second highest ever of \$5.9 billion in 1991." According to the Prime Minister, "the Free Trade Agreement has already attracted \$15.1 billion in new foreign direct investment in Canada."²

The Royal Bank considers that "overseas investors see Canada as an increasingly attractive base for their North American operations. The FTA has...encouraged this perception by providing more secure access to U.S. markets and the ability to utilize more extensive economies of scale."

² Hansard, September 8, 1992.

Campbell sees negative implications in the increase in foreign direct investment since 1989. "It is surely no cause for celebration that the FTA is inducing foreign investment, already at intolerably high levels, to come in and take over even more control of our economy, usually destroying jobs in the process and bringing, as foreign corporations usually do, a greater tendency to increase Canada's imports of goods and services and an increase in the outflow of dividend payments."

Employment

Impact studies of the FTA undertaken prior to the Agreement's implementation did not predict any significant employment gains or losses arising from the Canada-United States Free Trade Agreement.

The Economic Council of Canada estimated that the FTA would create a net average of 25,000 jobs in each of the ten years of the Agreement's phase-in, or a total of 251,000 jobs. However, it noted that this number was small compared with the approximately 250,000 to 350,000 jobs created *annually* up until 1988. The Government, in "Benefits," citing a Department of Finance study, took the position that "the economic benefits from the Agreement will become apparent shortly after its implementation. By 1993, 120,000 net new jobs could be created, with the number of new jobs continuing to grow thereafter". The Department of Finance based its estimate on a model using an assumption that the loss of revenue resulting from lower tariffs would not be recouped through other forms of taxation and that consequently the tariff cuts would act on the economy like any other tax cut and there would be a commensurate increase in consumer spending.

Critics of the Agreement have focused on the sharp decline in employment that occurred after 1989. Campbell states that from June 1989 to October 1991 there was a net loss of 461,000 manufacturing jobs and that 150,000 of these losses occurred before the recession.

The connection between free trade and manufacturing job loss becomes apparent when it is considered that between 1981 and 1988 employment overall remained constant, with some sectors declining and others growing... Since the trade deal took effect, all of the major manufacturing sub-sectors have experienced large declines in employment in the last three years.

Campbell also suggests that of the job losses in Ontario since 1989, 65 per cent were the result of permanent plant closures compared with 22 per cent in 1981-82. In 1989, the Canadian Labour Congress (CLC) compiled a list of company closure and lay-off announcements. On the link between these developments and the FTA, the Congress argued that:

sometimes the link between job loss and the free trade agreement is clear and direct; sometimes the link is indirect and subtle. Sometimes other planks in the

Conservative agenda play the predominant role. In most cases, the free trade, or market-driven climate that the Tories have engendered is propelling these losses.

On the basis of this list, the CLC calculates job losses of 226,000 between January 1989 and December 1990. The President of the CLC, in a 1992 Labour Day message, indicated that "international developments can shoulder a small portion of the blame for Canada's unemployment crisis, but most of it is the direct result of a badly mismanaged economy." The Canada-United States free trade agreement is the single most important reason for today's high unemployment rate." According to the report, he further observed that "CLC research indicates that 350,000 jobs in the resource and secondary manufacturing sectors have been lost since the agreement was signed in 1989."

Hurtig notes that "...some 803,000 new jobs were created in Canada during the two years before the FTA, while only 73,000 jobs were created in 1989 and 1990." He concludes that "the huge decline in full time jobs and the huge increases in the number of unemployed are a clear indication of damaging government policies. From January 1989, the first month of the FTA, to the end of June 1991, the increase in the number of unemployed Canadians exceeded 452,000."

Hurtig points out that "in the first two years of the FTA, Canada lost 264,000 manufacturing jobs, and since June 1989 a total of 281,000 manufacturing jobs have disappeared. Manufacturing jobs as a percentage of Canada's total employment are down 20 per cent from a decade earlier." Hurtig rejects the notion that job losses are a cyclical phenomenon. "It is safe to say that at least twice as many job lay-offs in the current recession will be permanent compared with the recession of 1981-82. Some 60 to 70 per cent of the jobs recently lost in secondary industry in Ontario and Quebec will be jobs lost forever. In the 1982 recession, only one-quarter of the job losses were permanent."

The Liberal Party, in "De-industrialization," notes that "since January 1, 1989, Canada has lost 267,000 or 13 per cent of its manufacturing jobs. Many of them will not come back, even after the recession, because manufacturing plants and jobs have moved south, and with them, the hopes of many Canadians." The leader of the New Democratic Party states, "the Canada-United States trade deal has cost this country 360,000 manufacturing jobs."

Supporters of the FTA see the decline in overall employment levels as a symptom of a domestic and international recession or, in the case of manufacturing jobs, the result of adjustment to secular trends present in all post-industrial societies. The Royal Bank posits that "manufacturing jobs are being lost because of the recession and that current job losses parallel Canada's experience in the 1974-75 and 1981-82 recessions." The Bank further indicates that,

³ Globe and Mail, September 7, 1992.

⁴ Hansard, September 14, 1992.

from a survey it conducted, it appears that the FTA is "only a minor factor" in causing job transfers to the United States. The Department of External Affairs and International Trade, May 1992, notes:

The trend in most industrialized countries towards more service-oriented economies has its parallels in Canada's economy and is strikingly reflected in recent employment statistics. While job losses in the manufacturing sector have been increasing in recent years, service employment has grown more than manufacturing employment has declined. The most recent figures for 1991 indicate that service employment is up 353,000 jobs compared to manufacturing losses of 239,000. The loss of manufacturing jobs is high and discouraging but considered to be part of the ongoing adjustment of industries in all advanced industrialized countries to the realities of the global marketplace, economic recession and other monetary and fiscal pressures.

In the "NAFTA Manual" the Government claims, under "FTA Benefits," that "The FTA has assured and improved access to U.S. markets, keeping existing jobs in Canada, and creating new jobs that might otherwise have gone to the United States. Employment in relatively high-paying managerial, administrative, professional and technical occupations in Canada have increased by 200,000 since the FTA came into effect, helped in part by new export opportunities in the U.S. market."

While accepting a link between rising unemployment and recession, Wood Gundy note that the 363,000 manufacturing jobs lost between April, 1989, and February, 1992, "surpasses even the 330,000 job casualties of the otherwise deeper 1981-82 recession." Its report also points out that, in contrast to past downturns, losses in manufacturing employment during this recession have been far greater in Canada than in the United States. Wood Gundy also refer to the ongoing structural changes in the economy. The report notes that manufacturing employment has been in secular decline since the mid-1960s, dropping from a peak of 23.5 per cent of total employment in 1966 to its current share of nearly 15 per cent. The relative decline in manufacturing in Canada matches that of the United States. Even in West Germany and Japan manufacturing has fallen as a share of total employment.

Pauly estimates that "the GDP effects of the FTA have indeed been somewhat favourable... up to 0.4 per cent by 1991...and that, correspondingly, the unemployment rate would have been slightly higher without the FTA."

Part III

Methodological Issues

Both critics and supporters of the FTA, including those cited in the preceding section, tend to ignore the formidable methodological issues facing any logically satisfying assessment of the FTA's macroeconomic impact.

Any convincing analysis of the FTA's effects should demonstrate a causal relationship between the changes in the macroeconomic indicators and modifications in the trading environment induced by the FTA. This task requires:

- identifying those provisions of the Agreement that are likely to cause adjustment in the Canadian economy;
- determining when these adjustments are likely to be reflected in the relevant macroeconomic indicators; and
- explaining how the identified FTA provisions have induced adjustments at the industrial-sector level reflected (plus or minus) in the macroindicators under examination.

A second major analytical requirement is that of isolating changes reasonably attributable to the FTA from the consequences of policies and developments unrelated to the Agreement.

Changes in Trading Environment Resulting From The FTA

The FTA is clearly a radical innovation in Canadian trade policy. Its tariff provisions over the ten-year transition period will transform the trading environment for most goods-producing sectors. Its national treatment rules will affect future policies with respect to many services as well as goods. Its institutional innovations have changed the manner in which the bilateral trading relationship is managed.

The FTA's impact on different sectors of the economy will vary. On the one extreme, services in the public sector are unaffected. Moreover, many of the services delivered by the private sector are excluded from the Agreement's coverage. Of the goods-producing sectors, some are effectively excluded from U.S. competition (supply-managed agriculture and beer), while others enjoyed no tariff protection before the FTA (automotive products).

In assessing the potential impact of the FTA's duty reductions on Canadian economic performance, it is worth recalling that, before the entry into force of the FTA, most trade between Canada and the United States was already in fact tariff-free. In 1988, Canada admitted

65 per cent of merchandise imports from the United States free of duty, while the United States allowed the entry of 70 per cent of its imports from Canada without duty.

However, these raw percentages should not obscure the fact that, before the FTA, Canada and the United States retained duties on most products imported from the other country, often at high rates of 15 per cent or more. The average rate of duty on dutiable items imported into Canada from the United States was 9.6 per cent. In the reverse direction, the average rate was 6.5 per cent.

The low average levels of duty applied to bilateral trade before the FTA can be attributed to certain characteristics of the bilateral trading relationship:

- considerable trade volumes, particularly Canadian exports, were in the form of crude material such as oil, natural gas and mineral ores, which were either duty-free or subject to minimal duty;
- important items of trade, including automotive products and defence equipment, were exchanged free of duty under special intergovernmental arrangements -- the 1965 Autopact covers approximately one-third of total bilateral trade; and
- U.S. corporations had established branch plants in Canada to supply the Canadian market behind the protective tariff which had been expressly designed to attract such investment ----- trade in dutiable manufactures, thus, was stifled, and the proportion of dutiable trade was reduced.

Under the FTA, duties are being removed according to three phasing-in periods: 35 per cent of dutiable goods were freed of duty on January 1, 1989; a further 15 per cent of goods will be duty-free on January 1, 1993; while the remaining 50 per cent of dutiable items will become duty-free on January 1, 1998. Thus, as of January 1, 1993 some 75 per cent of duties that would have been levied on U.S. products without the FTA are not being collected. (50 per cent of dutiable imports are now duty free and duties on the remainder have been halved through annual phased reductions).

The FTA provided the opportunity for Canadian and U.S. exporters and importers to petition their respective governments for the accelerated removal of tariffs on specific products. The first round of accelerated tariff reductions, implemented in April 1990, covered 400 items and \$6 billion worth of bilateral trade.

A second round of accelerated reductions, implemented on July 1, 1991, covered almost \$2 billion of bilateral trade. A third and final tariff acceleration exercise is now under way. It affects only those items on the ten-year reduction schedule and is expected to be implemented in April 1993.

As a result of the three regular and two accelerated rounds of duty reduction implemented

since the FTA came into force, Canadian duties collected on dutiable U.S. imports have been reduced from an ad valorem average of 9.69 per cent to 7.18 per cent in 1991.

In some sectors, import prohibitions or quantitative limitations, rather than customs duties, are the major trade barriers. Here, too, the FTA has produced some trade liberalization. Restrictions maintained by both Canada and the United States have been withdrawn for wheat, barley and oats. Canadian import quotas for dairy and poultry products have been enlarged. Canada's prohibition on the importation of second-hand vehicles is being phased out. Canadian restrictions (maintained through the provincial liquor control board system) on the importation of liquor and wine have been removed.

An objective of the FTA is "to ensure a predictable commercial environment for business planning and investment." The FTA's general investment rules, which do not apply to the energy and cultural sectors, provide, *inter alia*, for:

- national treatment with respect to the establishment of new businesses;
- national treatment in the conduct and operation of established businesses;
- higher Investment Canada review "thresholds" for "takeovers" of Canadian-owned entities by U.S.-owned companies.

Other aspects of the FTA provide some institutional underpinning for the bilateral economic relationship. The national treatment principle has been extended to the future actions of provincial and state governments. The national treatment principle also applies to future governmental regulations applying to listed services. Energy trade is secured against future restrictions. A new system of dispute settlement has been established and the mechanisms of FTA Chapters 18 and 19 have been used actively by both parties. Moreover, the Agreement provides for further negotiations in the areas of trade remedies (countervail and anti-dumping), government procurement, and standards harmonization.

The general institutional aspects of the FTA, and expectations of future changes in the trading regime between Canada and the United States, including those which may result from the NAFTA, may also have influenced investment decisions since the FTA came into force. However, in this respect, the impact of the FTA is psychological. Throughout the goods-producing sectors, by far the most important quantifiable change resulting from the FTA is the reduction, actual and potential, of Canadian and U.S. tariff levels.

Time Factor

One of the issues in the public debate on the macroeconomic effects of the FTA has been the validity of early assessments. In this respect, some commentators consider that the effects of the FTA, particularly the harmful ones, were discernible, at least by the end of 1989. Others

have suggested that the impact of the FTA on the Canadian economy will not be apparent for a number of years. They note that there is often a considerable delay before published data reflect economic change. Moreover, it is often suggested that it will take time for FTA-induced structural changes to be implemented, particularly as these will result from decisions relating to long-term investment rather than day-to-day production and sales. Companies usually will find it cost-efficient to maintain existing plants and equipment; consequently, the real impact of the FTA will be transmitted to the economy through decisions taken about plant locations as existing plants and machinery become obsolete.

The Informetrica Study, commissioned by the Government of Canada in 1989, noted that the Economic Council had studied the effects of the 1965 Autopact some seven years after its implementation and suggested that "a similar study will be performed within the next ten years, with the objective of determining the impacts of the FTA on the overall economy."

Pauly, in a report dated November 1991, pointed out that:

...most of the economic issues focused upon during the debate preceding the FTA primarily revolved around the potential long-term productivity and efficiency effects of the liberalization of import and export markets and the resulting sectoral and structural adjustments induced on labour and product markets. The major empirical studies concerned with these issues...focused on a ten-year horizon and predicted that most of the efficiency gains would materialize during the second half of that decade. It is without doubt far too early to attempt even a preliminary assessment of these long-run adjustment processes, even though the public debate in Canada seems to be fascinated with doing just that.

It may be expected that a third group of commentators will emerge who will argue that, for all practical purposes, it is impossible to isolate the effects of the FTA from all the other forces acting on Canada's economic performance and, consequently, that a meaningful quantification of FTA effects will never be possible. Such an argument would, of course, be more compelling if there is a successful Uruguay Round which will bring its own set of adjustment pressures on the Canadian economy.

Causal Link

Macroeconomic indicators simply aggregate the (net) effects of the multitude of micro-changes induced by the FTA (and other forces). For example, overall levels of private direct investment will reflect the decisions of Canadian and foreign corporations on plant location. To the extent that such decisions are FTA-related, they will be both positively and negatively influenced by the FTA. Accordingly, robust assessments of FTA impact at the macro level should be supported by reference to the underlying micro-level developments attributable to the FTA. Only through such analysis can a credible causal link be established between the changes in the

trading environment resulting from the FTA and shifts in the macroeconomic indicators.

Assuming the absence of other more plausible influences than the FTA, it might be expected that there would be a positive correlation between loss of domestic market share to U.S. imports and the existence of a high tariff before the FTA. Conversely, there also should be a correlation between capturing a greater share of U.S. domestic consumption and the lowering of a high U.S. tariff (whether as a result of displacement of U.S. production or of third country imports). As far as is known, this type of market share analysis, which was recommended by Informetrica in its 1989 study, has yet to be undertaken.

The Informetrica study, commissioned by the Department of External Affairs and International Trade, stressed the importance of the micro-level monitoring of the economy:

Because the FTA is a long-term, structural policy, with effects on relative prices, allocation of activity, and trade, with particular implications for manufacturing, the analysis of its effects will require a detailed examination of economic data. It cannot be accomplished through focus on broad macroeconomic indicators, since, at that level, the effects will be indistinguishable from other policies and events.

Commentaries on the structural effects of the FTA have been largely limited to listings of plant openings and closings, with aggregations of jobs gained or lost, and an assumption that the corporations involved had based their actions uniquely, or predominantly, on modifications of the trading environment resulting from the FTA. No attempt is made to relate these plant-level developments to FTA-induced changes in the bilateral trading regime.

As noted, the Schwanen study takes a useful first step in seeking, through some disaggregation of one macroeconomic indicator -- namely, trade performance data -- to establish a causal relationship between FTA induced changes and developments in trade performance. However, the sectors selected are broad and further refinement would seem to be needed to establish causal links to FTA results and to isolate FTA induced changes from those caused by extraneous developments.

Isolating The Effects Of Free Trade

There are daunting methodological problems in isolating the macroeconomic effects of the FTA so that they can be identified independent of all the other forces affecting the Canadian economy.

Forecasting models that attempt, *ex ante*, to determine the impact of trade liberalization can be constructed assuming all other factors remain unchanged. *Ex post* estimates of effect are more problematical, since other changes have occurred at the same time as those induced by the

FTA. Weighing the trade liberalization effects against all the others may require arbitrary, subjective judgments. This necessary separation of FTA effects from those caused by non-FTA developments has not been seriously attempted by any of the commentators.

Pauly comments that:

...the recessions in both Canada and the United States coupled with major adjustments of the international economic system -- such as the disintegration of Eastern Europe and the Soviet Union and the German reunification -- are likely to have generated macroeconomic effects that could easily swamp the effects of the FTA in any year, particularly during the first two or three years. It is patently obvious that it should be extremely difficult to discern any potential contributions of the FTA to the Canadian and global macroeconomic performance underneath the noise induced by other national policies and a volatile international environment.

The major cyclical and structural developments that have accompanied the introduction of the FTA, and which will have affected the performance of the FTA-sensitive indicators, are summarized below.

Cyclical Developments

The three years which have elapsed since the FTA came into force have been characterized by a deepening and persistent recession. In particular:

- real GDP declined after 1989, falling by 1991 to its 1988 level;
- real personal consumption in the first quarter of 1992 remained below its 1989 level;
- although exports have continued to grow, they have been adversely affected by weakness in major export markets -- in 1991, U.S. GDP, at constant prices, was only 2.75 per cent up on 1988 figures, and while the Japanese and West German economies continued to grow, real GDP in the United Kingdom increased by only one per cent over the three years;
- employment in Canada fell sharply after April, 1990, and in 1991 was less than one per cent above its 1988 level; and
- in the manufacturing sector, the decline in the labour force experienced after February, 1989, has continued, with losses mounting to 16 per cent by June 1992 (342,000 jobs).

The issue faced by commentators is to determine whether the FTA has contributed to the recession or, alternatively, the recession has inhibited realization of the benefits of the FTA. Critics of the FTA argue that the Agreement itself has been a major contributor to the economic downturn by promoting the transfer of economic activity and jobs from Canada to the United States. Supporters see the potentially beneficial effects of the FTA being swamped by a normal, if severe, move in the business cycle. They would argue, too, that the Agreement has mitigated some of the adverse effects of the recession.

Secular and Structural Developments

Underlying the cyclical phenomena described above, secular economic trends are shaping the future of the Canadian economy. At any point in time, however, it is difficult to differentiate between short-term cyclical developments and permanent structural adjustments.

Canada is undergoing the type of structural changes that characterize advanced post-industrial societies and that affect the composition of productive activity in Canada. For example:

- consumption of services is rising more rapidly than that of goods;
- conversely, the manufacturing sector is contributing a declining proportion of GDP: 19.7 per cent in 1970, 17.7 per cent in 1980 and 16.8 per cent in 1989;
- consumption of manufactured goods, particularly of labour-intensive goods, is being increasingly supplied from newly industrialized, and developing, countries;
- as a percentage of the workforce, manufacturing employment has been declining since 1966;
- labour productivity in manufacturing is rising absolutely and relative to services -- between 1970 and 1980, manufacturing labour productivity increased by 25 per cent, and in the next decade by 16 per cent; and
- the Canadian economy is becoming increasingly globalized -- Canadian companies are marketing a greater portion of production in export markets and are sourcing inputs from abroad.

Evidently, these underlying trends will continue to affect the FTA-sensitive economic indicators, perhaps more powerfully than the FTA itself.

Conclusions

This report reproduces a representative sampling of the commentaries that have appeared on the macroeconomic impact of the FTA. Most assessments, pro and contra, are based on simple comparisons of the performance of economic indicators in the years immediately following the FTA with that of the years preceding the introduction of the Agreement. Critics of the Agreement have concentrated on employment, particularly in the manufacturing sector. In the years since 1989, the decline in manufacturing employment and the increase in the unemployment rate have served to confirm, for critics, the harmful effects of the FTA. Supporters of the FTA, including the Government of Canada, have looked to other indicators, such as exports and foreign investment, to bolster their argument that the Agreement has been beneficial. In effect, the indicator chosen appears to be determined primarily by its capacity to sustain a position supporting or opposing the Agreement.

Almost universally, commentaries on the FTA, pro and contra, ignore the methodological complexities of attempting to draw conclusions on its effects from changes in aggregate economic data. Assessments overlook a number of important problems:

- The FTA does not affect all aspects of the Canadian economy equally. Some sectors are not directly influenced by the changes in the trading regime resulting from the Agreement. Tariff reductions, by far the most important consequence of the FTA, do not have an impact on significant areas of the economy, including the public sector, many services, much of agriculture and mining, even in the manufacturing sector, and industries previously without tariff protection from the United States, including the automotive industry.
- The major economic indicators selected to demonstrate the harmful or benign macroeconomic effects of the FTA are themselves aggregates and reflect the balance of positive and negative changes at the micro-level. The relevance of macro-data needs to be established through an examination, at a reasonable level of disaggregation, of components of that data. For example, given the content of the FTA, manufacturing employment is, undoubtedly, a better indicator of its effect than overall employment. However, the validity of conclusions based on manufacturing employment totals would themselves carry greater conviction if backed by analysis of changes that have occurred in different industrial sectors.
- Even where micro-level data are presented, the various assessments of FTA impact that have appeared to date have lacked credibility because no attempt is made to establish a causal relationship between changes in the trading regime resulting from the FTA and changes in the performance of particular industries.
- Little attempt has been made to separate FTA-induced effects from those brought about by independent cyclical and structural developments. The introduction of the FTA has

coincided with major disturbances in the international and domestic economies. Canada and, to a varying degree, the United States and other major countries with which Canada trades, have undergone severe and persistent recessions. Demand in Canada has been reduced by tight monetary policies and increased consumer taxes. Furthermore, for most of the post-FTA period, Canadian exports have been constrained by the strengthening Canadian dollar. Apart from these largely cyclical developments, the pressures for *structural* adjustment, already present in the global and domestic economies prior to the FTA, have continued unabated since 1989.

It is doubtful whether it ever will be possible to undertake an analysis of sufficient sensitivity and depth to remove all the methodological difficulties. However, it should be possible for future assessments of the FTA's macroeconomic impact to improve on those of the past in terms of analysis, rigour and objectivity. In particular, there is a need for analytical studies that:

- seek to explain changes in FTA-sensitive macro-indicators by microeconomic changes;
- assess the relative importance of the FTA and other forces in bringing about micro-level change;
- seek to establish a degree of causal relationship between changes in micro-level indicators to FTA-induced changes in the trading environment; and
- supplement relevant statistical data by interviews with a representative sample of corporate executives and union leaders in particular FTA-sensitive industries.

ANNEX

*Macroeconomic Performance, Pre-and Post-FTA.**Table I**Consumer Price Index*

Year-over-Year Increase

1988	1989	1990	1991	1992 (Nov)
%	%	%	%	%
4.02	4.97	4.82	5.61	1.65

Source: Statistics Canada

*Table II**Changes In Duties And Exchange Rates*

	1988	1989	1990	1991
	%	%	%	%
Average Canadian Duties on Imports from the United States				
Total Imports	2.60	2.62	2.34	2.13
% change in import prices		0.02	-0.26	-0.46
Dutiable Imports	9.69	9.39	8.26	7.18
% change in import prices		-0.30	-1.43	-2.51
\$U.S. in \$Cdn				
Average for year	1.231	1.184	1.167	1.143
% change in import prices		-3.80	-5.20	-7.10

Sources: Duties: Department of Finance
Exchange Rate: Bank of Canada.

Table III***Canada's Merchandise Trade: Bilateral And Total******Balance-of-Payments Basis******Dollars Billion***

	1986	1987	1988	Av. 86-88	1989	1990	1991	Av. 89-91
EXPORTS								
To U.S.	93.3	96.6	102.6	97.5	105.7	110.5	107.6	107.9
Total	120.3	126.3	137.8	128.1	141.8	146.5	141.7	143.3
% U.S.	77.6	76.5	74.5	76.1	74.5	75.4	75.9	75.3
IMPORTS								
Ex U.S.	76.4	78.9	88.8	81.4	94.0	93.7	93.7	93.8
Total	110.3	115.1	128.8	118.1	135.3	136.6	135.9	135.9
% U.S.	69.3	68.5	68.9	68.9	69.5	68.6	68.9	69.0
TRADE BALANCE								
U.S.	16.9	17.6	13.8	16.1	11.6	16.7	13.8	14.0
Other	-6.9	-6.4	-4.9	-6.1	-5.2	-6.8	-8.1	-6.7
Total	9.9	11.2	8.9	10.0	6.4	9.9	5.8	7.3

Source: Statistics Canada

*Table IV**Total Investment In Canada**Dollars Billion*

	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1986-88</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1989-91</i>
Total	101.4	114.4	132.9	116.2	146.4	142.6	134.4	141.1
Of which business	88.8	101.6	119.2	103.21	131.1	125.6	117.9	124.9
Of which machinery and equipment	32.3	35.8	43.2	37.1	46.5	44.6	40.4	43.8

Source: Statistics Canada

*Table V**Inward and Outward Foreign Direct Investment Flows*

Note: Foreign direct Investment Flows data does not record actual direct investment by foreigners in the Canadian economy or by Canadians abroad. Much investment is financed, without effects on the balance of payments, through use of retained earnings or borrowing on local financial markets. Such investments are included in overall investment data, although they are not broken down by residence of investors.

Dollars Billion

	1986	1987	1988	1986-88	1989	1990	1991	1989-91
Net Total Foreign Direct Investment in Canada — all sectors	1.4	4.6	4.5	3.5	2.4	6.8	5.9	5.0
Net Total Foreign Direct Investment in Canada — manufacturing sector	1.8	0.9	1.7	1.5	3.5	3.0	4.2	3.6
Net U.S. Direct Investment in Canada — all sectors	-1.5	2.1	neg.	0.2	-0.2	2.0	3.2	1.8
Net U.S. Direct Investment in Canada — manufacturing sector	0.5	-0.4	neg.	neg.	3.2	0.8	2.3	2.1
Net Total Foreign Direct Investment by Canadians — all sectors	-4.5	-6.3	-6.8	-5.9	-5.3	-1.5	-3.7	-3.5
Net Total Foreign Direct Investment flow — all sectors	-3.1	-1.7	-2.3	-2.4	-2.9	5.3	2.2	1.5

Source: Statistics Canada.

Table VI***Employment******Million***

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Total:	11.6	11.8	12.2	12.5	12.6	12.3
Full Time	NA	10.0	10.3	10.6	10.6	10.3
Percentage	NA	85.0	84.0	85.0	84.0	84.0
Manufacturing	1.7	1.9	1.9	2.1	2.0	1.9
Percentage	15.0	16.1	15.7	17.0	15.9	15.2
Unemployment percentage	9.6	8.8	7.8	7.5	8.1	10.3

Source: Statistics Canada

ANNEXE «A»

**IMPACT MACRO-ÉCONOMIQUE DE
L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE
ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS**

**Président
L'honorable John B. Stewart**

**Vice-président
L'honorable Gerald R. Ottenheimer**

Février 1993

*i***LISTE DES MEMBRES****COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

L'honorable John B. Stewart, président

L'honorable Gerald R. Ottenheimer, vice-président

Les honorables sénateurs :

Normand K. Atkins

James Balfour

Roch Bolduc

Peter Bosa

Pat Carney

Michel Cogger

Anne C. Cools

Eymard Corbin

* Royce Frith (ou Gildas L. Molgat)

James F. Kelleher

Noel A. Kinsella

Roméo Leblanc

Finlay MacDonald

Allan J. MacEachen

Jack Marshall

Michael A. Meighen

* Lowell Murray (ou John Lynch-Staunton)

Gerald R. Ottenheimer

Brenda M. Robertson

Louis J. Robichaud

John B. Stewart

Peter Stollery

* Membres d'office

NOTA: L'honorable sénateur Jerahmiel S. Grafstein
a également participé aux travaux du Comité

Personnel de recherche :

M. Peter Dobell, Centre parlementaire

M. Tony Halliday, Centre parlementaire

M. Phil Rourke, Centre parlementaire

Line Gravel
Greffier du Comité

*ii***ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 21 novembre 1991 :

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Molgat, au nom de l'honorable sénateur Stewart, propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert :

Que le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, les négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et tout autre aspect commercial connexe;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant les première et deuxième sessions de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart

- Sur ordre du Sénat en date du 7 décembre 1992, le dépôt du rapport final a été reporté au 31 mars 1993.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
LISTE DES MEMBRES	<i>i</i>
ORDRE DE RENVOI	<i>ii</i>
INTRODUCTION	1
APPROCHES UTILISÉES DANS LES ÉVALUATIONS	2
PROBLÈMES DE MÉTHODOLOGIE	3
Le choix d'un indicateur	3
La nécessité de la désagrégation	3
La causalité	4
Distinction entre les effets de l'ALE et les autres influences sur l'économie	5
Facteurs statistiques	5
CONCLUSIONS	7
RECOMMANDATIONS	8
ANNEXE A - Liste des témoins	11
ANNEXE B - Impact macro-économique de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis	15

IMPACT MACRO-ÉCONOMIQUE DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Introduction

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) est en vigueur depuis quatre ans déjà, mais son impact sur l'économie canadienne reste sujet à controverse. À coup sûr, l'intérêt pour la question se trouvera encore ravivé quand viendra le moment de soupeser les mérites de l'adhésion du Canada à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

L'incertitude règne au sujet des conséquences économiques du premier Accord, malgré les nombreuses opinions exprimées sur le sujet par le gouvernement, les partis politiques, les grandes entreprises, les syndicats, les universitaires ainsi que les particuliers intéressés. Toutes ces évaluations, en effet, montrent de grandes divergences.

Le Comité surveille depuis quelques années les effets de l'ALE. Étant donné l'intérêt marqué du public pour la question et l'absence manifeste de consensus sur les répercussions de l'Accord, le Comité a trouvé opportun d'examiner les méthodes employées pour l'évaluer et les divers résultats obtenus.

Il a donc demandé à son personnel de procéder à cet examen et d'en faire rapport. Préparé au cours de l'été et au début de l'automne 1992, ce rapport se trouve ci-joint. Il passe d'abord en revue la documentation sur le sujet, reproduit des données économiques pertinentes, puis jette un regard critique sur les méthodes utilisées jusqu'ici pour évaluer l'impact de l'ALE.

Les membres du Comité ont reçu une ébauche de ce rapport à titre de documentation de base pour la réunion du 9 décembre 1992, à laquelle ont comparu deux témoins experts :

M. Michael McCracken, président de Informetrica Limited;

M. Jacob Ryten, statisticien en chef adjoint, Statistique Canada.

En 1989, M. McCracken, mandaté par le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, a produit le rapport intitulé «Évaluation de l'ALE : conception d'une

structure» (décembre 1989). Il y indiquait le genre de données qui devaient présider à une juste évaluation des effets de l'Accord sur l'économie canadienne.

Responsable de la statistique du commerce et des entreprises à Statistique Canada, M. Ryten offre donc le point de vue d'un spécialiste de la question.

Commentant le rapport dressé par le personnel, les témoins ont donné leurs propres points de vue sur la faisabilité des évaluations macro-économiques de l'ALE.

Le rapport du personnel a été revu à la lumière des débats du Comité. Révisé, il a été annexé à titre informatif au rapport du Comité.

APPROCHES UTILISÉES DANS LES ÉVALUATIONS

Pour évaluer les répercussions économiques de l'ALE, les analystes ont procédé de différentes façons, notamment :

- Par des estimations basées sur des modèles de l'économie canadienne. Ces macro-modèles dynamiques ont servi a priori de fondements pour prédire l'évolution de l'économie par suite de la mise en oeuvre de l'ALE. C'est la démarche adoptée par le ministère des Finances, le Conseil économique et Informetrica. De tels modèles peuvent aussi servir a posteriori à simuler un système économique sans libre-échange, et partant, par comparaison avec l'économie réelle, permettre une estimation des retombées de l'Accord.
- Par une compilation de faits et chiffres, en établissant une liste des fermetures d'usines ou des réductions d'activité qui se sont produites immédiatement avant ou après janvier 1989, date d'entrée en vigueur de l'Accord, et en faisant la somme des emplois ainsi perdus pour en arriver à une estimation des effets de l'ALE sur la situation globale de l'emploi.

Les évaluations fondées sur ces deux approches fort différentes n'ont guère retenu l'attention des médias après 1989, ni occupé beaucoup de place dans le débat public sur les incidences économiques de l'ALE. Par conséquent, le rapport ci-annexé n'en traite pas en profondeur. Selon le Comité, ni la modélisation ni la compilation de données ne sont susceptibles de lever les doutes sur l'impact réel de l'ALE.

- De par leur nature, les modèles prévisionnels n'apportent pas de réponses aux questions sur les effets réels du libre-échange. De même, les calculs a posteriori de l'impact de l'Accord, qui procèdent d'une comparaison entre le fonctionnement réel de l'économie et une simulation de fonctionnement sans

ALE, ne sont guère convaincants ni même compréhensibles en dehors des cercles économétriciens.

- Les jugements basés sur des compilations de fermetures (ou d'ouvertures) d'usines ne sont pas plus convaincants. Dans ce cas, les analystes doivent s'en remettre aux informations diffusées dans les médias. En outre, cette approche ouvre la porte à la subjectivité, car elle laisse intervenir les préjugés personnels pour déterminer si tel ou tel fait économique, favorable ou non, peut être légitimement attribué à l'Accord. Les analystes de cette école ont tendance à adopter l'hypothèse outrancière que toutes les réductions d'emploi qu'ils relèvent sont imputables en tout ou en majeure partie à l'ALE.

Le Comité se rend compte que la plupart des évaluations économiques de l'Accord effectuées jusqu'ici, aussi bien par les partisans que par les adversaires du libre-échange, se fondent sur des interprétations d'indicateurs globaux particuliers, par exemple l'emploi, le commerce et l'investissement, avant et après l'ALE. Avec cette technique, on suppose implicitement ou explicitement que les mouvements économiques, positifs comme négatifs, sont attribuables en tout ou en majeure partie à l'ALE. Les évaluations de ce type ont été reprises dans les médias, citées au Parlement et reproduites dans des publications à grande diffusion du gouvernement du Canada, notamment dans le contexte de l'ALENA.

En pesant le pour et le contre de cette approche, le Comité a tenu compte des conclusions du rapport de son personnel, approuvées en général par des témoins spécialistes, sur les problèmes méthodologiques associés aux comparaisons des indicateurs macro-économiques dans le temps. Ces problèmes se trouvent résumés ici.

PROBLÈMES MÉTHODOLOGIQUES

Le choix d'un indicateur

Le Comité observe que divers indicateurs ont servi à différents analystes de l'ALE. Les critiques de l'Accord ont mis en relief ses répercussions sur l'emploi et les niveaux globaux d'investissement; ses partisans ont plutôt insisté sur les exportations, sur les investissements étrangers et, dans une certaine mesure, sur la productivité. Le Comité reconnaît que le libre-échange influence plus directement certains indicateurs que d'autres. Par exemple, l'élimination des tarifs douaniers canadiens et américains se répercutera sur les prix et la rentabilité, à l'exportation comme à l'importation; elle touchera l'ensemble de l'activité commerciale, améliorera la productivité et influencera, à certains moments, les décisions d'investissement. En fin de compte, l'ALE modifiera indirectement la composition et le niveau de l'emploi, en particulier dans le secteur secondaire.

La nécessité de désagrégation des données

Le Comité endosse la conclusion du rapport de son personnel, à laquelle souscrivent aussi les témoins experts : les indicateurs macro-économiques utilisés d'habitude pour démontrer les effets favorables ou néfastes du libre-échange sont des «agrégats» qui dénotent probablement un ensemble de faits micro-économiques, tantôt positifs tantôt négatifs. La désagrégation des données macro-économiques pour cerner l'évolution de la situation au niveau des industries individuelles, voire de certains produits échangés, contribuerait à faire la lumière sur les effets de l'ALE, notamment parce qu'elle faciliterait l'examen des facteurs en cause. Le Comité reprend ce point dans ses recommandations.

En ce qui a trait à la désagrégation, le Comité a examiné la récente étude de l'Institut C.D. Howe, intitulée *Where the Optimists Wrong on Free Trade?*. Analysant les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis après 1989, l'auteur, M. Daniel Schwanen, utilise, pour les exportations et les importations, des données désagrégées au niveau des grands secteurs industriels. Il répartit ensuite ces secteurs en deux catégories : ceux qui peuvent être touchés positivement ou non par l'ALE, et les autres. Il trouve ainsi une corrélation étroite entre le rendement commercial réel de secteurs particuliers et les prédictions qui ont été faites à ce sujet avant l'Accord.

L'étude de l'Institut C.D. Howe répond dans une certaine mesure aux problèmes méthodologiques inhérents à l'utilisation d'indicateurs globaux. En employant des données désagrégées, l'auteur peut, dans une certaine mesure, mettre en corrélation les tendances des exportations et des importations avec les changements de conjoncture commerciale qui résultent de la mise en œuvre de l'ALE; partant, il s'attaque au problème de la causalité. Toutefois, l'étude ne cherche pas à savoir si des éléments non liés à l'ALE, comme la croissance de la consommation ou la concurrence à l'étranger, ont pu influencer sur les échanges dans des secteurs en particulier.

La causalité

Ni les adversaires ni les partisans de l'ALE ne doutent de son impact profond sur la structure de l'économie canadienne. Toutefois, l'Accord n'exerce pas un effet égal sur tous les éléments de l'économie. Certains secteurs ne sont pas touchés. Les réductions tarifaires, principale conséquence immédiate de l'Accord, ne touchent, par exemple, ni les services ni les nombreux secteurs producteurs de biens qui ne bénéficiaient d'aucune protection tarifaire avant le libre-échange.

Pour donner une preuve convaincante de l'impact de l'ALE, il faudrait établir une corrélation étroite entre les modifications du régime commercial, en particulier les réductions tarifaires, et des changements statistiquement significatifs dans le rendement de secteurs industriels directement touchés par ces modifications. Un cas typique serait celui d'un produit ayant bénéficié d'une forte protection tarifaire avant l'ALE. On pourrait conclure à un effet de l'ALE si on démontrait que les exportations ont décliné et que les importations attribuables

au libre-échange ont augmenté proportionnellement, en l'absence d'autres développements (comme l'emploi de nouvelles techniques de production dans le pays exportateur).

Donc, à défaut d'autres explications plus plausibles, une corrélation directe entre un changement des règles commerciales par suite de l'Accord et le rendement du commerce démontre un effet de l'ALE. Toutefois, le libre-échange pourrait exercer son effet même là où les règles n'ont pas changé. Prenons le cas d'un produit dont l'importation augmente sans qu'il y ait eu modification tarifaire (il était, disons, importé en franchise avant l'ALE). Cette augmentation pourrait être liée à l'ALE si les ventes dudit produit sont associées à celles d'un autre qui a fait l'objet de réduction tarifaire.

Les effets de l'ALE isolés des autres facteurs

Le libre-échange n'est qu'un des facteurs qui agissent sur l'économie canadienne depuis 1989. Dans maints secteurs, d'autres influences, y compris les taux d'intérêt, les taux de change et la contraction des marchés étrangers, ont pesé beaucoup plus lourd que l'ALE.

De l'avis du Comité, on ne peut considérer comme fiables les évaluations de l'ALE qui sont faites en comparant l'évolution de certains indicateurs macro-économiques (voire même micro-économiques) si elles ne tiennent pas compte des facteurs importants reliés à l'Accord.

Facteurs statistiques

M. Ryten a expliqué que la compilation de données désagrégées et cohérentes d'un pays à l'autre, en ce qui concerne le commerce, les livraisons internes et les investissements, posent certains problèmes :

- Avant 1988, le Canada et les États-Unis avaient des systèmes de classification tarifaire qui différaient l'un de l'autre et qui s'écartaient en outre de la Nomenclature du Conseil de coopération douanière (NCCD), utilisée par la plupart des autres États commerciaux. En 1988, le Canada a adopté le «Système harmonisé» de classification tarifaire, qui remplaçait la NCCD comme norme internationale. En 1989, les États-Unis ont fait de même. Il est donc particulièrement difficile de faire des comparaisons cohérentes de données commerciales entre le Canada et les États-Unis avant et après 1989.
- Le Canada et les États-Unis continuent d'employer des systèmes différents de classification industrielle, qui s'écartent tous deux de la norme internationale.
- Il n'existe pas de concordance de produits qui fasse autorité, ni au Canada ni aux États-Unis, entre les secteurs du commerce et de l'industrie. Souvent, des secteurs industriels englobent un éventail de produits dont bon nombre pourraient s'inscrire dans divers secteurs.

- Alors qu'il existe des données commerciales exhaustives et détaillées en ce qui concerne les biens, il n'y a rien de comparable pour les services échangés; de même, il n'existe pas de statistiques détaillées sur l'investissement étranger direct en rapport avec des produits ou des industries.

Statistique Canada et l'organisme équivalent aux États-Unis ont collaboré à l'établissement de concordances statistiques relatives à la production industrielle et au commerce. Ces concordances couvrent la majeure partie de la période 1980-1991, mais non toutes les années. Grâce à cette collaboration, Statistique Canada a pu analyser, de façon cohérente pour les deux pays, les parts de marché des manufactures canadiennes et américaines. Les données sur le commerce intérieur et extérieur ont été désagrégées au niveau de 22 industries. À partir de là, il a été possible de suivre l'évolution de la situation au cours de la dernière décennie en ce qui a trait aux parts du marché de l'ensemble du secteur manufacturier.

Le 17 décembre 1992, Statistique Canada a fait paraître dans sa publication *Le Quotidien* des données agrégées sur les parts de marché du secteur manufacturier. Mais des données désagrégées sont disponibles sur le secteur industriel.

M. Ryten a soutenu qu'il devrait être possible aux chercheurs de faire le lien entre les changements de la situation commerciale et les réductions tarifaires découlant de l'ALE. Par exemple, le rendement du Canada en tant qu'exportateur vers les États-Unis, comparativement à des pays tiers, pourrait être évalué au regard d'une réduction des droits de douane américains consécutive au libre-échange.

Toutefois, les données sur le commerce intérieur découlent d'agrégats du secteur industriel. Il y aura donc des problèmes conceptuels associés à l'analyse des parts du marché, tant pour les importations que pour le commerce intérieur de biens. Enfin, les évaluations générales des répercussions de l'Accord mettront en évidence le fait qu'il n'existe pas de données statistiques désagrégées pour l'investissement et les services.

CONCLUSIONS

Par suite de son examen du rapport ci-joint de son personnel et compte tenu des points de vue exprimés par les témoins experts à la réunion du 9 décembre du Comité, le Comité conclut que :

- Les évaluations basées sur des simulations économiques ou des listes "épisodiques" de faits, comme les ouvertures ou fermetures d'usines, ne donnent pas une appréciation exacte des effets économiques de l'ALE.
- La plupart des évaluations effectuées à ce jour se fondent sur des comparaisons d'indicateurs macro-économiques avant et après l'ALE. Pour les raisons indiquées plus haut à la section "Problèmes de méthodologie", la méthodologie utilisée dans ces cas souffre de nombreuses lacunes. Les conclusions des analystes qui emploient cette technique, qu'ils soient des partisans ou des adversaires de l'ALE, ne sont donc pas convaincantes.

Le Comité reconnaît les énormes problèmes méthodologiques auxquels se heurtent les essais d'analyse des effets de l'ALE sur l'économie canadienne. Il faut, par exemple, désagréger les principaux indicateurs au niveau sectoriel, établir une relation de cause à effet entre les changements induits par l'ALE et la performance des divers secteurs et isoler l'impact des autres forces qui agissent sur l'économie, notamment les taux de change, les taux d'intérêt et les changements fiscaux.

Le Comité prend note aussi des problèmes analytiques dues au fait que les statistiques actuelles ne permettent pas, par exemple, d'établir des comparaisons directes entre le commerce extérieur et les livraisons intérieures tant au Canada qu'aux États-Unis ni de comparer la performance des industries canadiennes et américaines sur le plan des livraisons. Selon le Comité, l'intérêt du public pour l'impact de l'ALE fait ressortir le besoin de statistiques comparables à l'intérieur du Canada et entre le Canada et les États-Unis.

Malgré ces difficultés méthodologiques et statistiques, le Comité, conscient de l'intérêt que le public continue de porter à la question, propose qu'on fasse d'autres travaux dans ce domaine. Plus précisément, le Comité recommande au gouvernement d'examiner, en commandant une étude pilote, la possibilité d'analyser l'impact économique de l'ALE d'une manière qui tienne compte des problèmes relevés.

La recommandation du Comité part du principe que des conclusions macro-économiques significantes doivent reposer sur une analyse micro-économique. On devrait donc réaliser une étude pilote de quelques secteurs industriels qui ont vraisemblablement été touchés, de façon positive ou négative, par l'ALE. On pourrait ainsi mettre en lumière les effets de l'Accord sur les secteurs primaires, secondaires et tertiaires névralgiques. On pourrait également déterminer s'il convient de mener des analyses rigoureuses et en profondeur des effets de l'ALE. Les

résultats de cette étude pilote faciliteraient par conséquent la prise de décision sur l'opportunité d'aller de l'avant avec une étude complète de tous les secteurs.

Même si, au moment de formuler les recommandations qui suivent, le Comité n'a pas cherché à limiter la démarche à adopter dans l'étude pilote proposée, il considère néanmoins que l'analyse de données désagrégées sur les parts de marché représente une avenue prometteuse. Ce genre d'approche devrait indiquer de prime abord si les réductions tarifaires au Canada ont profité aux exportateurs américains et si les réductions tarifaires aux États-Unis ont fait que des entreprises canadiennes ont évincé des fournisseurs internes ou de pays tiers sur le marché américain. Une telle analyse devrait isoler les éléments importants non liés à l'ALE, notamment les modifications des taux de change.

Au sujet du calendrier d'exécution, le Comité est d'avis que si l'on peut démontrer qu'un examen sérieux des effets de l'ALE est méthodologiquement possible, le travail devrait débiter sans délai. Il ne deviendra pas plus facile, avec le passage du temps, d'inventorier les retombées de l'Accord. De fait, au fur et à mesure que d'autres ententes comme celles des NCM et l'ALENA entreront en vigueur, l'analyse deviendra plus complexe, car ces ententes commenceront elles-mêmes à exercer une influence sur la structure et la performance économiques du Canada.

RECOMMANDATIONS

Le Comité recommande :

1. QUE le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur confie à un institut de recherche du secteur privé la tâche d'effectuer une étude pilote des effets de l'ALE sur un nombre limité de secteurs. Et que, au moment d'évaluer les propositions relatives à cette étude, le ministère tienne compte des questions soulevées dans le présent rapport et, en particulier, veille à ce qu'on précise :
 - quels secteurs seront examinés et pourquoi;
 - dans quelle mesure les indicateurs seront employés (commerce, part du marché, investissement, productivité et emploi) et dans quelle mesure ils sont aptes à faire ressortir l'impact de l'ALE;
 - comment les effets de l'ALE seront isolés des effets qui lui sont étrangers;

- comment les fluctuations de la performance sectorielle seront mises en corrélation avec les changements apportés par l'ALE aux règles commerciales et économiques; et
 - dans quelle mesure il est possible d'obtenir de Statistique Canada et de sources américaines des données et des concordances pertinentes et/ou quelles autres données ou concordances il conviendrait d'établir.
2. QUE le gouvernement du Canada seconde les efforts que déploie Statistique Canada pour développer le système statistique canadien et établir des concordances avec les données américaines de manière à faciliter l'analyse de l'impact des changements à venir sur les régimes commerciaux.

ANNEXE A

Liste des témoins

LE MARDI 11 FÉVRIER 1992Du ministère des Affaires extérieures:

Germain Denis, Sous-ministre adjoint chargé de l'Uruguay Round des négociations commerciales multilatérales; il préside en outre le groupe de négociations sur l'ouverture des marchés à Genève; et

Mike Gifford, Conseiller principale - Agriculture.

LE MARDI 18 FÉVRIER 1992De la Fédération canadienne du travail:

James McCambly, Président; et

Patricia Paruleuar, Adjointe de direction du président.

De la Chambre de commerce du Canada:

Timothy Page, Vice-président; et

Keith Martin, Directeur, Politique internationale.

LE MARDI 25 FÉVRIER, 1992De la Pollution Probe Foundation:

Janine Ferretti, Directrice générale.

De la Noranda Forest Inc.:

Adam Zimmerman, Président, et

Geoffrey Elliot, Vice-président, Corporations.

LE MARDI 4 MARS 1992**De Strategico Inc.:****Gordon Ritchie, Administrateur en chef.****De Strategic Policy Inc., Washington, D.C.:****William Merkin, Vice-président principal.****LE MARDI 17 MARS 1992****Des Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada:****Stanley Gooch, Sous-ministre adjoint, Secteur de l'Amérique latine et des Antilles.****De l'Agence canadienne du développement international:****John Robinson, Vice-président, Direction générale des Amériques.****LE MARDI 24 MARS 1992****De Strategico Inc.:****Gordon Ritchie, Administrateur en chef.****De Strategic Policy Inc., Washington, D.C.:****William Merkin, Vice-président principal.****LE MARDI 31 MARS 1992****Allan Gotlieb, Ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis.****Des Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada:****Robert G. Wright, Directeur général, Direction générale de la politique commerciale et économique -États-Unis; et****Patricia M. Smith, Directeur, Direction de la gestion du libre-échange, (UGM).**

LE MARDI 5 MAI 1992**De l'Association des fabricants de pièces de véhicules d'automobile du Canada:**

James E. Carter, Vice-président, Établissement des politiques.

De la Société des fabricants de véhicules à moteur:

Norman A. Clark, Président;

Michael J. Walker, Chrysler Canada;

A.E. Matthews, Jr. Vice-président, Finances et administration, Société Ford Motor du Canada Ltée;

J.H. Holman, Superviseur, Douanes et commerce, Douanes et accise, Société Ford Motor du Canada Ltée;

V. Maureen Kempston Darkes, Vice-présidente, Affaires générales Société General Motors du Canada Ltée; et

A. P. Willison, Directeur, Politique du commerce et du marché, Société General Motors du Canada Ltée.

De l'Association des manufacturiers d'automobiles japonaises:

David P. Worts, Directeur général;

H. Ross Robinson, Adjoint du président et Premier vice-président, Honda Canada Inc.; et

John Dumitru, C.A. Cadre supérieur, Systèmes de comptabilité et d'information, Société Honda du Canada Inc.

LE MARDI 12 MAI 1992**Du Centre de politique d'échange et du droit:**

**Bill Miner,
Principal associé de recherche.**

LE MARDI 19 MAI 1992**De Novacor Chemicals Ltd:****Gerry Finn, Vice-président; et****Dennis J. McConaghy, Vice-président, Vice-président principal, Hydrocarbon Feedstock.****De l'Association des banquiers canadiens:****Helen K. Sinclair, Président; et****Shawn Scott Cooper, Vice-président, Institutions financières.****LE MARDI 2 JUIN 1992****De l'Institut canadien des manufacturiers du vêtement:****Jack Kivenko, Président; et****Stephen Beatty, Directeur exécutif.****De l'Institut canadien des Textiles:****Sanford L. Archibald, Président;****Eric Barry, Président; et****Richard W. Zuckerman, Doubletex Inc.****LE MERCREDI 9 DÉCEMBRE 1992****De Informetrica Limited:****Michael C. McCracken, Président.****De Statistique Canada:****Jacob Ryten, Statisticien chef adjoint, Statistique des entreprises et du commerce.**

ANNEXE B

**Rapport préparé pour le
Comité sénatorial des affaires étrangères
par
Le Centre parlementaire pour
les affaires étrangères et le commerce extérieur**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Introduction	17
Partie I	19
Rendement macro-économique	19
Prix	21
Commerce	21
Investissement	23
Emploi	24
Partie II	26
Commentaires sur l'impact macro-économique de l'ALE	26
Prix	27
Commerce	28
Investissement	29
Emploi	30
Partie III	34
Problèmes méthodologiques	34
Répercussions de l'ALE sur l'environnement commercial	34
Le facteur temps	37
Un lien causal	38
Nécessité d'isoler les effets du libre-échange	39
Évolutions cycliques	40
Évolutions séculaires et structurelles	41
Conclusions	42
Annexes statistiques	44
Indice des prix à la consommation	44
Taux de change et changements tarifaires	44
Commerce extérieur	45
Investissement	46
Flux d'investissement étranger	47
Emploi	48

INTRODUCTION

Les effets économiques de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE), entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989, restent controversés. Les porte-parole du gouvernement et de l'opposition, les groupes de pression, les dirigeants d'entreprise, les chefs syndicaux et les médias traitent souvent de la question. Le gouvernement et les divers commentateurs tirent des conclusions très divergentes quant aux répercussions de l'ALE. Le débat sur l'Accord de libre-échange nord-américain, conclu le 12 août 1992, ne manquera pas de raviver l'intérêt du public.

En 1988, le ministère des Finances et le Conseil économique ont publié des prévisions sur l'impact économique de l'ALE. Ils les ont obtenues à l'aide de macro-modèles dynamiques (et, dans le cas du ministère des Finances, d'un modèle d'équilibre général). Ils se sont basés sur les changements que la réduction des droits de douane allait opérer dans l'économie canadienne. Ni les modèles ni les estimations ne visent à prédire le rendement global de l'économie après l'entrée en vigueur de l'ALE. Ils servent plutôt à estimer l'impact différentiel (positif ou négatif) du libre-échange sur les grands indicateurs macro-économiques, notamment l'emploi et les prix. Il est fort possible, toutefois, qu'on ait pris pour des prévisions du rendement réel les prévisions des effets que l'Accord aurait sur le changement différentiel.

Depuis 1989, les détracteurs de l'ALE fondent leurs évaluations de ses effets sur deux ensembles de données :

- Les fermetures d'usines qui ont eu lieu juste avant et après janvier 1989. En supposant que les mises à pied qui en ont résulté sont attribuables en tout ou en majeure partie au libre-échange, ils évaluent le nombre d'emplois perdus par suite de l'Accord. Or, ces listes ne font pas état des emplois créés par les ouvertures ou les agrandissements d'usines.
- L'évolution des grands indicateurs, notamment ceux de l'emploi avant et après l'ALE. Ils en déduisent explicitement ou implicitement que les baisses peuvent être attribuées en tout ou en majeure partie à l'Accord.

Jusqu'à récemment, les commentateurs favorables à l'ALE mettaient en doute la capacité des indicateurs macro-économiques à évaluer l'impact du libre-échange. En 1989 et en 1990, le gouvernement et des commentateurs favorables à l'ALE affirmaient que les grands indicateurs mettraient plusieurs années à refléter les effets du libre-échange. Or, devant l'évolution favorable de certains agrégats, le gouvernement s'est mis à attribuer à l'Accord les progrès enregistrés au chapitre des exportations, de la balance commerciale et de l'investissement étranger direct.

La Partie II de ce rapport offre un échantillon représentatif des évaluations des partisans comme des détracteurs de l'ALE.

Bien qu'ils donnent parfois des preuves «anecdotiques» ou basées sur certains faits, partisans et détracteurs fondent leurs évaluations sur des données accessibles au grand public, notamment celles de Statistique Canada. Pour faciliter la consultation, nous fournissons, dans la Partie I et en annexe, des données sur l'évolution des principaux indicateurs «sensibles à l'ALE» avant et après son entrée en vigueur.

La plupart des spécialistes se contentent de fonder leurs conclusions quant à l'impact économique de l'ALE sur l'évolution de certains macro-indicateurs juste avant et après l'entrée en vigueur de l'Accord. En général, ils ne se soucient pas des problèmes méthodologiques que présente cette façon de procéder et dont la Partie III fait état.

PARTIE I

RENDEMENT MACRO-ÉCONOMIQUE

Que se passe-t-il dans l'économie canadienne depuis l'entrée en vigueur de l'ALE?

Cette Partie I a pour but d'offrir au lecteur un aperçu de l'évolution des indicateurs «sensibles à l'ALE» du rendement de l'économie canadienne dans les années précédant l'entrée en vigueur de l'Accord et dans les trois années subséquentes (1989-1991). Notre analyse se fonde sur les tableaux de l'annexe, qu'on peut lire conjointement avec les commentaires de la Partie II.

Avant de passer à l'analyse, il importe de déterminer les indicateurs macro-économiques qui sont sensibles à l'ALE.

Comme on le verra dans la Partie II, les détracteurs mettent l'accent sur l'emploi tandis que les partisans s'en tiennent au commerce extérieur et à l'investissement étranger. Ils tendent, en effet, à choisir leurs indicateurs dans la mesure où ils démontrent les bons ou les mauvais effets de l'ALE.

L'analyse porte sur l'évolution de l'emploi, du commerce extérieur et de l'investissement étranger (ainsi que de l'investissement global au Canada). Il ne s'ensuit pas pour autant que ce sont là les seuls indicateurs ni même les plus pertinents sur lesquels fonder une évaluation des répercussions du libre-échange.

L'ALE a pour effet immédiat de réduire les droits de douane (Section III A). L'exportateur peut choisir de faire profiter ses clients de la réduction afin de s'approprier une part du marché grâce à des prix inférieurs. Ou encore, il peut décider de maintenir ses prix pour ainsi améliorer ses profits par unité produite. Ce n'est que dans le premier cas que les réductions tarifaires se refléteront sur les données relatives aux prix.

Les décisions de production et de vente que prennent les entreprises tiennent compte des changements de prix/rentabilité consécutifs à la réduction réelle ou prévue des droits de douane. L'augmentation de la concurrence attribuable aux importations américaines à meilleur marché risque d'entraîner la fermeture de certaines installations de production. Inversement, la possibilité d'exporter aux États-Unis des produits à meilleur marché ou ayant une plus grande rentabilité unitaire peut entraîner une augmentation de l'exportation et de la production des produits concurrentiels.

Les décisions de vente influent sur le volume de notre commerce avec les États-Unis. À mesure que baissent les droits de douane, le commerce bilatéral devrait augmenter, toutes

choses étant égales par ailleurs. Dans la mesure où l'augmentation des échanges canado-américains réduit le commerce avec les pays tiers, les fournisseurs étrangers peuvent en pâtir. En outre, les changements structurels de l'économie canadienne amenés par l'ALE influenceront avec le temps sur la composition et l'ampleur du commerce canadien avec les pays tiers.

Les décisions d'investissement dépendent, entre autres, de l'évolution des conditions commerciales sous l'effet de l'ALE. Les décisions d'implantation d'usines et d'équipements tiennent forcément compte du fait que les droits de douane applicables au commerce canado-américain seront éliminés d'ici à 1998. Ces décisions reposent aussi sur les prévisions relatives à la sécurité d'accès du marché américain et des recours commerciaux qui peuvent être invoqués au Canada contre les importations «déloyales» des États-Unis.

Les décisions d'investissement dépendent également, bien entendu, de toute une gamme de coûts pouvant varier d'un secteur à l'autre (main-d'oeuvre, impôts, transport, énergie, réglementation, matières premières et produits d'intrant). Les décisions d'investissement ont un impact profond sur le rendement économique à long terme et se répercuteront sur les résultats commerciaux du Canada.

L'argument qui milite le plus en faveur de la libéralisation des échanges, c'est l'augmentation de l'efficacité. L'abolition des barrières commerciales par suite de l'ALE ou de tout autre accord bilatéral ou multilatéral de libre-échange pousse l'économie canadienne à s'ajuster, entre autres, en réaffectant les ressources à des utilisations plus productives. Les mesures de la productivité constituent donc un excellent indicateur du succès de l'Accord. Il est cependant peu probable que les ajustements structurels attribuables à l'ALE ont déjà eu un effet quantifiable sur la productivité de la main-d'oeuvre ou sur la productivité multifactorielle. En outre, détracteurs et partisans du libre-échange semblent avoir en général négligé l'impact de l'ALE sur la productivité, ce qui explique qu'elle ne compte pas parmi les indicateurs sensibles à l'Accord. À noter, toutefois, que la maison Wood Gundy a prévu, en 1992, que «la rationalisation, accentuée par l'ALE et l'appréciation du dollar canadien, fera augmenter la productivité au cours des deux années qui viennent». Grâce à l'utilisation accrue de la capacité, la croissance de la productivité pourrait, selon elle, atteindre les deux chiffres, «ce qui préluerait à la plus forte réduction des frais unitaires de main-d'oeuvre en trois ans».

Outre leur impact structurel, les changements de prix résultant de la réduction des droits de douane influenceront sur le revenu disponible et, par conséquent, sur les débouchés potentiels pour les produits et services canadiens et importés.

Comme il ressort de la Partie II, nombre de commentateurs, notamment parmi les détracteurs de l'Accord, considèrent l'emploi global comme un indicateur sensible à l'ALE. Or, l'impact de l'ALE sur l'emploi est indirect. Les niveaux d'emploi évolueront sous l'effet du libre-échange en fonction des changements qu'il entraînera sur le plan du commerce extérieur,

de l'investissement et de la productivité. À court terme, la réduction des droits de douane pourrait se traduire par un déplacement de la production canadienne sous le coup des importations américaines à meilleur marché, sans qu'elle soit compensée par une augmentation des exportations canadiennes vers les États-Unis. À long terme, les décisions d'investissement des entreprises canadiennes et multinationales détermineront dans quelle mesure le Canada servira de base d'approvisionnement à un marché nord-américain mieux intégré. L'évolution de la productivité dépendra des décisions d'investissement, mais elle influera aussi sur les décisions d'investissement et sur l'emploi, notamment dans le secteur secondaire. En agissant sur un marché du travail comportant certaines rigidités, ces forces influenceront avec le temps sur l'emploi, globalement et structurellement.

Prix

L'ALE a pour effet immédiat de réduire les droits de douane entre le Canada et les États-Unis. Jusqu'à un certain point, ces réductions tarifaires feront baisser le prix des importations américaines sur le marché canadien et des exportations canadiennes sur le marché américain, ce qui aura pour résultat d'augmenter le commerce. Les prévisions relatives à l'évolution des prix influenceront aussi sur les décisions d'investissement.

Les fluctuations de l'indice des prix à la consommation (voir le Tableau I en annexe) ne suffisent pas pour mesurer l'impact de l'ALE. Les importations en provenance des États-Unis représentent environ 25 p. 100 des dépenses canadiennes. Étant donné, toutefois, que quelque 75 p. 100 de ces importations entraient auparavant en franchise, elles ne sont pas touchées par les réductions tarifaires consécutives à l'Accord. La diminution marquée du taux d'accroissement de l'IPC après janvier 1991 (au moment de l'imposition de la TPS) peut être attribuée à la stagnation de la demande.

Ni le Canada ni les États-Unis ne disposent d'un indice des prix qui reflète l'évolution du prix des importations entre les deux pays. De toute manière, cet indice ne serait guère utile car, dans une période donnée, les changements de prix consécutifs aux réductions tarifaires risquent d'être submergés par les fluctuations du taux de change du dollar canadien par rapport à la devise américaine.

Il ressort du Tableau II en annexe que, depuis 1988, la hausse du dollar canadien aurait contribué beaucoup plus à abaisser le prix des importations américaines que la réduction des droits de douane. Inversement, l'avantage concurrentiel que la réduction des droits de douane donne aux exportations canadiennes sur le marché américain aurait été submergé par l'augmentation des prix consécutive à la hausse du dollar canadien.

Commerce

La suppression graduelle des barrières commerciales par suite de l'instauration de l'ALE se traduira par une plus grande augmentation du commerce canado-américain. Toutes choses étant par ailleurs égales, on s'attendrait à ce que les échanges entre les deux pays augmentent en termes absolus et par rapport à la consommation intérieure et aux importations en provenance des pays tiers. Le Tableau III en annexe permet de comparer les résultats commerciaux du Canada pendant les trois années précédant et suivant l'entrée en vigueur du libre-échange. Il ressort de ces statistiques et d'autres données antérieures que :

- Le Canada et les États-Unis ont vu leurs échanges augmenter depuis l'entrée en vigueur de l'ALE au début de 1989. De 1989 à 1991, les exportations du Canada vers les États-Unis ont augmenté de 4,9 p. 100 tandis que les importations en provenance des États-Unis ont augmenté de 5,5 p. 100. De 1985 à 1988, le taux de croissance était respectivement de 9,4 p. 100 et de 21 p. 100.
- Il n'y a pas de changement discernable dans la répartition du commerce canadien. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALE, les États-Unis n'ont pas augmenté leur part des exportations du Canada et leur part des importations n'a que légèrement augmenté.
- Notre surplus commercial avec les États-Unis, qui a augmenté rapidement après 1981, a culminé en 1985 à plus de 20 milliards \$. Amorcé en 1986, le déclin s'est poursuivi après 1989. En 1991, le surplus n'était plus que de 14 milliards \$, bien qu'il ait augmenté un peu en 1992.
- Comme le déficit commercial du Canada avec le reste du monde n'a pas cessé d'augmenter, notre surplus total sur marchandises est tombé en 1991 à son plus bas niveau (5,8 milliards \$) depuis 1979.

De 1986 à 1991, la part des importations d'origine américaine dans les biens consommés au Canada (la consommation privée de biens plus les dépenses d'équipement des entreprises) est restée assez constante à un peu moins de 40 p. 100. Bien que sujet à caution, cet indicateur donne à penser que les importations américaines ne supplantent pas les produits nationaux sur le marché canadien. C'est ce qu'a confirmé une récente étude de Statistique Canada selon laquelle la part américaine du marché canadien des produits manufacturés est restée la même entre 1985-1987 et 1989-1991, et la diminution de la part occupée par les produits manufacturés canadiens a correspondu à une augmentation de la part prise par les producteurs de pays tiers.¹

¹ Statistique Canada, Le quotidien, 17 décembre 1992.

La même étude de Statistique Canada révèle que, durant la période allant de 1985-1987 à 1989-1991, la part canadienne du marché américain des produits manufacturés s'est accrue non seulement par comparaison avec les envois américains intérieurs mais aussi avec la part des fournisseurs de pays tiers. Ainsi, la part du marché nord-américain total occupée par le Canada pour les articles manufacturés a augmenté un peu plus rapidement que les importations en provenance de pays tiers, les États-Unis y perdant au profit à la fois du Canada et des pays tiers.

Investissement

L'ALE influera sans doute sur les décisions d'investir au Canada. Lorsqu'ils envisagent d'investir en Amérique du Nord, les Canadiens, les Américains et les ressortissants de pays tiers doivent tenir compte des changements apportés au régime commercial par le libre-échange. Les entreprises ont par exemple à déterminer si, en l'absence de droits de douane, il est plus rentable de desservir tout ou partie du marché nord-américain à partir d'usines américaines ou canadiennes. Dans des évaluations de ce genre, il faut porter des jugements complexes sur l'évolution prévue de toute une gamme de variables comme le taux de change, les impôts et le prix de la main-d'oeuvre et du transport.

En temps normal, les entreprises construisent des usines lorsqu'elles estiment devoir augmenter leur capacité ou que leurs usines existantes ne conviennent plus. Par conséquent, l'impact de l'ALE ne se fera sentir que sur une période relativement longue. En outre, lorsqu'on interprète les statistiques macro-économiques, il est difficile d'isoler les effets de l'ALE.

On trouvera en annexe des données sur l'investissement au Canada (Tableau IV) et sur les flux d'investissement étranger (Tableau V). Il ressort de ces données de Statistique Canada que :

- L'investissement total dans l'économie canadienne baisse depuis 1989.
- L'investissement dans le secteur manufacturier baisse également depuis 1989, tout comme les dépenses d'équipement des entreprises, ce qui est probablement l'indicateur le plus sensible à l'ALE en matière d'investissement.
- Par contre, l'investissement étranger direct net au Canada, toutes sources confondues, augmente depuis l'entrée en vigueur du libre-échange. Cette augmentation est entièrement attribuable à une poussée de l'investissement américain direct net.

- Le secteur secondaire est le principal bénéficiaire de l'investissement étranger direct depuis 1989. Là encore, la croissance de l'investissement étranger résulte d'une augmentation de l'apport américain net.
- Les Canadiens réduisent leur investissement direct net à l'étranger depuis l'ALE. Statistique Canada ne publie pas de données sur la destination des flux d'investissement direct en provenance du Canada ni sur leur répartition sectorielle.
- L'augmentation de l'investissement étranger au Canada et la diminution de l'investissement canadien à l'étranger se sont traduites par un surplus au compte de l'investissement direct privé depuis l'ALE, alors qu'on enregistrait un déficit juste avant.

Il serait difficile de tirer de ces statistiques des conclusions tout à fait sûres quant à l'impact de l'ALE. La baisse de l'investissement global au Canada à partir de 1990 est attribuable dans une certaine mesure à la perte de confiance des entreprises en période de récession. Il ressort des données disponibles que les entreprises canadiennes ne sont pas portées à augmenter leur investissement à l'étranger depuis l'Accord. L'intérêt que continuent de manifester les investisseurs étrangers, notamment les Américains, à s'installer au Canada est peut-être attribuable à l'ALE, mais, pour s'en assurer, il faudrait analyser plus à fond les données désagrégées.

Emploi

L'impact du libre-échange canado-américain sur l'emploi est au coeur du débat entre les détracteurs et les partisans de l'ALE depuis son entrée en vigueur. Selon les détracteurs, celui-ci est responsable des pertes d'emplois qui ont eu lieu depuis 1989, notamment dans le secteur secondaire. Selon les partisans, les pertes d'emplois sont dues à des facteurs cycliques et à des changements structurels sans rapport avec l'ALE.

Il ressort des données de Statistique Canada (Tableau VI en annexe) que :

- L'économie canadienne a continué de créer des emplois jusqu'en avril 1990, où le nombre d'emplois a atteint un sommet de 12,6 millions.
- Depuis 1989, la création d'emplois ne suit pas la croissance de la population active, le chômage ayant passé de 7,5 p. 100 en 1989 à 11,8 p. 100 en novembre 1992.
- L'emploi à temps plein représente à peu près la même proportion de l'emploi total qu'avant 1989.

- Les pertes d'emploi ont été particulièrement nombreuses dans le secteur secondaire, où le nombre total d'emplois est passé de 2 142 000 en février 1989 à 1 800 000 en mai 1992, soit une diminution de 342 000 ou 16 p. 100.

PARTIE II

COMMENTAIRES SUR L'IMPACT MACRO-ÉCONOMIQUE DE L'ALE

L'impact de l'ALE sur les divers secteurs a suscité beaucoup de commentaires de nature anecdotique. On explique les fermetures et les ouvertures d'usines, les contractions et les expansions, par les changements que l'Accord opère dans l'environnement commercial. Par exemple, les porte-parole des industries sensibles aux importations, comme le meuble, la chaussure et le vêtement, parlent des conséquences négatives de la réduction des droits de douane canadiens.

Toutefois, le présent rapport s'attache au quantifiable plutôt qu'à l'anecdotique, et aux commentaires comportant une évaluation des effets globaux de l'ALE sur l'économie. La documentation n'en reste pas moins abondante. Les médias publient fréquemment des évaluations sur les effets macro-économiques du libre-échange.

Il est impossible, dans le cadre de ce rapport, de passer en revue toutes les évaluations relatives aux effets macro-économiques de l'ALE. Nous avons choisi les citations de manière à faire ressortir les opinions très divergentes des Canadiens sur les avantages de cet Accord. À moins d'indication contraire, elles proviennent des publications suivantes :

Gouvernement du Canada

«Les avantages de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis», 1988.

«Document sur les avantages de l'ALENA», août 1992.

Le Parti libéral

Rapport du Groupe de travail sur la désindustrialisation et le renouvellement économique (Ontario), juillet 1991.

Universitaires et autres commentateurs

Campbell, Bruce, «Canada Under Siege», Centre canadien de recherche en politiques de rechange, 1992.

Hurtig, Mel, «The Betrayal of Canada», 1992.

Pauly, Peter, «Macroeconomic Effects of the Canada-United States Free Trade

Agreement: an Interim Assessment», Institute of Policy Analysis, Université de Toronto, novembre 1991.

Schwanen, Daniel, «Were the Optimists Wrong on Free Trade?», C.D. Howe Institute, novembre 1992.

Entreprises et consultants

Informetrica, «The Free Trade Agreement: Implications for Canada's National and Provincial Economies», juillet 1988, et étude méthodologique, «Assessing the FTA, Design for a Framework», commandée par le gouvernement du Canada, décembre 1989.

Banque royale du Canada, «Free Trade Agreement: Second Year Review», février 1991.

Wood Gundy Economics, «Is Canada Deindustrializing?», indicateurs mensuels, mars 1992.

Ces auteurs et d'autres commentateurs fondent leurs évaluations des effets macro-économiques de l'ALE sur des données de Statistique Canada comme celles qui sont reproduites en annexe et résumées dans la Partie II. À noter que, ces évaluations remontant parfois à 1989, elles utilisent des données que Statistique Canada met à jour et révise constamment. Il en résulte parfois des écarts entre celles qui sont citées et celles qui sont reproduites en annexe.

Ceux qui se prononcent sur les effets macro-économiques de l'ALE négligent en général les difficultés méthodologiques qui se posent lorsqu'on veut tirer des conclusions. À quelques exceptions près, les évaluations favorables et défavorables se fondent sur ce qui s'est passé de «bon» et de «mauvais» depuis 1989 et sur de simples comparaisons entre le rendement antérieur et le rendement postérieur à 1989. Les difficultés analytiques inhérentes à cette façon de procéder sont exposées dans la Partie III.

Prix

Rares sont les commentateurs qui ont essayé d'évaluer les effets de l'ALE sur les prix. L'un des détracteurs de l'Accord, Mel Hurtig, note que les prix ont augmenté à un rythme assez constant entre 1987 et 1991, contrairement à ce que prétendaient les partisans de l'ALE : «Pendant le débat sur le libre-échange, on faisait miroiter les avantages du libre-échange, on

promettait à droite et à gauche que les prix baisseraient, que les consommateurs réaliseraient de grosses économies, que l'inflation diminuerait.»

Dans le document sur les avantages de l'ALENA, le gouvernement du Canada soutient que «l'élimination, en vertu de l'ALENA, des droits sur les composants importés a fait économiser plus de 600 millions \$ aux entreprises et aux fabricants canadiens». Peter Pauly estime que, par suite de l'ALE, le taux d'inflation, tel que mesuré par l'indice des prix à la consommation, a baissé de deux dixièmes de pourcentage par année depuis 1989.

Selon la Banque royale, «il est clair que la réduction de 2 p. 100 des droits de douane survenue depuis l'entrée en vigueur de l'ALE ne compte pour rien comparé à la perte de compétitivité découlant de l'appréciation du dollar».

Commerce

Partisans et détracteurs citent des statistiques commerciales à l'appui de leurs évaluations.

Un des détracteurs, Bruce Campbell, fait observer que «notre balance commerciale sur marchandises avec les États-Unis s'est élevée en moyenne à 17,3 milliards \$ par année pendant les quatre années antérieures à l'ALE, comparé à 14,6 milliards \$ depuis».

Mel Hurtig évalue les effets du libre-échange sur les résultats commerciaux du Canada en comparant les données relatives aux deux années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALE (1989 et 1990) à celles des deux années qui l'ont précédée (1987 et 1988). Voici quelques-unes de ses observations :

- Notre surplus commercial sur marchandises a baissé de 20 p. 100 par rapport aux deux années précédentes et de 50 p. 100 par rapport aux deux premières années du gouvernement Mulroney.
- Notre surplus commercial sur marchandises avec les États-Unis est passé de 31,8 milliards \$ pendant les deux années antérieures à l'ALE à 29,6 milliards \$.
- Notre déficit global au compte courant est passé de 25,5 milliards \$ en 1987-1988 à 42,8 milliards \$ en 1989-1990 et la balance bilatérale avec les États-Unis est passée, dans la même période, d'un surplus de 5,8 milliards \$ à un déficit de 2,8 milliards \$.

Dans le document sur les avantages de l'ALENA, le gouvernement du Canada note que «de 1989 à 1991, les exportations canadiennes aux États-Unis ont augmenté de plus de 31 milliards \$, soit l'équivalent de 11 p. 100, par rapport aux trois années qui ont précédé l'ALE» et que «l'excédent du commerce extérieur de marchandises avec les États-Unis durant les cinq premiers mois de 1992 équivaut à un excédent annuel de 20 milliards \$, un sommet inégalé depuis 1985».

Selon Peter Pauly, le niveau réel des exportations vers les États-Unis et des importations en provenance des États-Unis aurait augmenté moins vite sans l'ALE, soit d'environ la moitié d'un point de pourcentage dans les deux cas. En revanche, le compte courant aurait sans doute été plus positif sans le libre-échange. En période de ralentissement économique, la réduction des taux d'intérêt aurait pu, sans l'ALE, aller jusqu'à 40 points de base. Le taux de change du dollar canadien par rapport au dollar américain aurait diminué d'environ 1 p. 100, comparé au taux de change enregistré depuis l'ALE, ce qui aurait été positif pour les exportateurs canadiens.

Daniel Schwanen examine le rendement commercial du Canada depuis 1989. Contrairement aux autres commentaires, son étude dissocie les données commerciales au moins jusqu'au niveau des grands groupes industriels dans les secteurs de la production et des services. Ce degré de désagrégation permet jusqu'à un certain point de mettre en rapport l'évolution du rendement du marché et les changements de l'environnement commercial découlant de l'ALE. Voici la conclusion à laquelle Daniel Schwanen arrive :

Dans les secteurs libéralisés par le libre-échange, le commerce entre le Canada et les États-Unis a radicalement augmenté par rapport aux échanges entre le Canada et le reste du monde, au cours des trois années complètes d'application de l'ALE. Les importations à partir des États-Unis ont connu une croissance relativement marquée dans les secteurs mous, que les partisans et les détracteurs de l'ALE considéraient comme des points faibles du secteur manufacturier du Canada.

Investissement

Les commentaires portent sur les niveaux d'investissement au Canada et d'investissement étranger direct.

À propos des niveaux généraux d'investissement, Mel Hurtig fait observer que, de 1986 à 1988, l'investissement fixe non résidentiel a augmenté de 31,5 p. 100, alors qu'il a diminué de 0,6 p. 100 après l'instauration du libre-échange. Peter Pauly estime que, d'ici la troisième

année de l'Accord, les dépenses d'investissement immobilier sans l'ALE auraient été inférieures d'environ 1 p. 100 au niveau effectivement atteint.

Les partisans du libre-échange lui attribuent l'augmentation de l'investissement étranger direct. Dans le document sur les avantages de l'ALENA, le gouvernement du Canada déclare : «L'ALE a eu un impact radical sur l'investissement américain au Canada. Depuis 1989, le Canada a été le bénéficiaire net d'investissements de l'ordre de 2 milliards \$ par année en moyenne. Une plus grande part des investissements — en moyenne 55 p. 100 du total annuel des investissements — va aux installations de fabrication, qui créent des emplois.»

Dans un discours de juin 1992, le ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et du Commerce extérieur a déclaré : «Depuis l'entrée en vigueur de l'ALE, la situation de l'investissement au Canada s'est nettement améliorée; l'investissement étranger direct net est passé de 4,4 milliards \$ en 1988 à des niveaux record de 6,6 milliards \$ en 1990 et de 5,9 milliards \$ en 1991». Selon le premier ministre, «l'ALE a déjà attiré au Canada 15,1 milliards \$ en nouveaux investissements étrangers directs».²

De l'avis de la Banque royale, «les investisseurs étrangers considèrent le Canada comme un endroit de plus en plus attrayant où installer leurs opérations nord-américaines. L'ALE a favorisé cette perception en assurant une meilleure sécurité d'accès aux marchés américains et la possibilité d'augmenter les économies d'échelle».

Bruce Campbell voit des inconvénients à l'augmentation de l'investissement étranger direct enregistrée depuis 1989. «Il n'y a pas de quoi se réjouir de ce que l'ALE favorise l'investissement étranger, lequel atteint déjà des niveaux intolérables, et pousse les étrangers à augmenter leur main-mise sur notre économie, ce qui entraîne habituellement des pertes d'emplois et une augmentation des importations de biens et services et des versements de dividendes à l'étranger.»

Emploi

Les études d'impact menées avant l'instauration de l'ALE ne prévoyaient pas qu'il se traduirait par des gains ou des pertes d'emplois notables.

Le Conseil économique du Canada estimait que l'ALE créerait en moyenne 25 000 emplois par année pendant la première décennie de sa mise en oeuvre, soit un total de 251 000. Il notait cependant que ce chiffre n'était pas très élevé, puisqu'il s'était créé environ 250 000

² Débats de la Chambre des communes, 8 septembre 1992.

à 350 000 emplois par année jusqu'en 1988. Dans le document de 1988 sur les avantages de l'ALE, le gouvernement, citant une étude du ministère des Finances, maintient que «les avantages économiques de l'Accord se feront sentir peu après son entrée en vigueur. D'ici 1993, 120 000 nouveaux emplois pourraient être créés, la création d'emplois se poursuivant par après». Le ministère des Finances en est venu à cette estimation en se servant d'un modèle selon lequel le manque à gagner découlant d'une réduction des droits de douane ne serait compensé par aucune autre forme d'imposition et que, par conséquent, les réductions tarifaires agiraient sur l'économie comme toute réduction fiscale, provoquant une augmentation proportionnelle de la dépense de consommation.

Les détracteurs de l'ALE font remarquer que l'emploi s'est mis à chuter après 1989. Selon Bruce Campbell, il y a eu, de juin 1989 à octobre 1991, une perte nette de 461 000 emplois manufacturiers, dont 150 000 avant la récession :

Le lien entre le libre-échange et la perte d'emplois manufacturiers devient évident lorsqu'on considère que, entre 1981 et 1988, l'emploi global est resté constant, les diminutions dans certains secteurs étant compensées par les augmentations dans d'autres... Depuis l'entrée en vigueur de l'ALE, tous les grands sous-secteurs secondaires ont enregistré d'importantes pertes d'emplois.

Bruce Campbell soutient par ailleurs que 65 p. 100 des emplois perdus en Ontario depuis 1989 ont résulté de fermetures d'usines, comparativement à 22 p. 100 en 1981-1982. En 1989, le Congrès canadien du travail a dressé une liste des avis de fermetures d'usines et de mises à pied. A propos du lien entre ces événements et l'Accord, il déclarait :

Le lien entre les pertes d'emplois et l'ALE est tantôt clair et direct, tantôt subtil et indirect. Ce sont parfois d'autres éléments du programme des conservateurs qui jouent un rôle prépondérant. Dans la plupart des cas, c'est le climat de libre-échange et d'assujettissement aux lois du marché engendré par les conservateurs qui cause ces pertes.

En se fondant sur cette liste, le CTC estime qu'il s'est perdu 226 000 emplois entre janvier 1989 et décembre 1990. En 1992, dans son message du Jour du travail, le président du CTC déclare que «la crise du chômage a beau être en partie attribuable à la conjoncture internationale, elle est surtout le résultat direct d'une mauvaise gestion de l'économie. L'ALE est la principale cause de l'augmentation du chômage».³ Il a ajouté que «les recherches du CTC indiquent qu'il s'est perdu 350 000 emplois dans les secteurs primaire et secondaire depuis l'entrée en vigueur de l'ALE en 1989».

³ Globe and Mail, 7 septembre 1992.

Mel Hurtig note qu'«il s'est créé environ 803 000 nouveaux emplois au Canada dans les deux années antérieures à l'ALE, alors qu'il s'en est créé seulement 73 000 en 1989 et en 1990». Il en arrive à la conclusion que «la chute du nombre d'emplois à temps plein et la forte augmentation du chômage sont manifestement attribuables aux politiques mal inspirées du gouvernement. Entre janvier 1989, premier mois de l'ALE, et la fin de juin 1991, plus de 452 000 Canadiens ont rejoint les rangs des chômeurs».

Selon Mel Hurtig, «dans les deux premières années de l'ALE, le Canada a perdu 264 000 emplois manufacturiers et 281 000 depuis juin 1989. La proportion des emplois manufacturiers dans l'emploi total au Canada a diminué de 20 p. 100 par rapport à il y a dix ans». Mel Hurtig rejette l'hypothèse que les pertes d'emploi sont un phénomène cyclique. «On peut affirmer que, comparativement à la récession de 1981-1982, au moins deux fois plus des mises à pied survenues dans la récession en cours seront permanentes. De 60 à 70 p. 100 des emplois récemment perdus dans le secteur secondaire en Ontario et au Québec le sont à jamais. Dans la récession de 1982, un quart seulement des pertes d'emplois ont été permanentes.»

Dans le document sur la désindustrialisation, le Parti libéral note que «depuis le 1^{er} janvier 1989, le Canada a perdu 267 000 emplois manufacturiers, soit 13 p. 100. Un grand nombre de ces emplois ne reviendront jamais, même après la récession, parce que les usines et les emplois manufacturiers s'en sont allés au sud et, avec eux, les espoirs de beaucoup de Canadiens». Le chef du Nouveau Parti démocratique déclare que «l'ALE a coûté au pays 360 000 emplois manufacturiers».⁴

D'après les partisans du libre-échange, la diminution de l'emploi global est un symptôme de la récession nationale et internationale ou, dans le cas des emplois manufacturiers, le résultat d'une adaptation à des tendances séculaires existant dans toutes les sociétés post-industrielles. Selon la Banque royale, «les pertes d'emplois manufacturiers sont attribuables à la récession; le Canada a perdu à peu près autant d'emplois dans les récessions de 1974-1975 et de 1981-1982». Elle ajoute que, suivant un de ses sondages, l'ALE «n'est qu'un facteur négligeable» dans le transfert d'emplois aux États-Unis. En mai 1992, le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur déclarait :

Au Canada comme dans la plupart des pays industrialisés, l'économie est en voie de tertiarisation et les dernières statistiques d'emploi le confirment. Bien que les pertes d'emplois se multiplient dans le secteur secondaire depuis quelques années, l'emploi tertiaire augmente plus que ne diminue l'emploi secondaire. Suivant les dernières statistiques pour 1991, il s'est créé 353 000 emplois dans le tertiaire et il s'en est perdu 239 000 dans le secondaire. La perte d'emplois manufacturiers est élevée et décourageante, mais on considère que, dans tous les

⁴ Débat de la Chambre des communes, le 14 septembre 1992.

pays fortement industrialisés, elle s'inscrit dans le processus d'adaptation des industries aux réalités de la mondialisation des marchés, à la récession et à d'autres pressions monétaires et fiscales.

Dans son «Document sur les avantages de l'ALENA», le gouvernement déclare : «L'ALE a assuré et amélioré l'accès aux débouchés américains, en plus de préserver les emplois au Canada et d'en créer de nouveaux qui auraient pu aboutir aux États-Unis. Au Canada, le nombre d'emplois relativement bien rémunérés, dans les domaines gestionnel, administratif, professionnel et technique, a augmenté de 200 000 depuis l'entrée en vigueur de l'ALE, partiellement en raison des nouveaux débouchés d'exportation sur le marché américain.»

Wood Gundy admet le lien entre chômage et récession, mais elle note qu'il s'est perdu 363 000 emplois manufacturiers entre avril 1989 et février 1992, «soit plus que pendant la récession pourtant plus profonde de 1981-1982 où il s'en est perdu 330 000». Cette firme fait également remarquer que, comparé aux deux derniers ralentissements, il s'est perdu beaucoup plus d'emplois manufacturiers au Canada qu'aux États-Unis. Wood Gundy parle également des changements structurels en cours dans l'économie. Elle note que l'emploi manufacturier est en déclin séculaire depuis le milieu des années 1960, passant d'un sommet de 23,5 p. 100 de l'emploi total en 1966 à près de 15 p. 100. Ce déclin relatif du secteur manufacturier se manifeste également aux États-Unis. Même en Allemagne de l'Ouest et au Japon, l'emploi manufacturier diminue en termes de pourcentage de l'emploi total.

Selon Peter Pauly, «les effets de l'ALE sur le PIB sont plutôt favorables ... jusqu'à 0,4 p. 100 d'ici à 1991 ..., ce qui veut dire que le taux de chômage aurait été légèrement plus élevé sans l'ALE».

PARTIE III

PROBLÈMES MÉTHODOLOGIQUES

Tant les détracteurs que les partisans de l'ALE, y compris ceux que nous avons cités, ont tendance à négliger les énormes problèmes méthodologiques à surmonter pour obtenir une évaluation logiquement satisfaisante de l'impact macro-économique du libre-échange.

Toute analyse convaincante des effets de l'ALE doit démontrer un lien causal entre les fluctuations des indicateurs macro-économiques et les changements apportés par l'Accord à l'environnement commercial. Pour y parvenir, il faut :

- identifier les dispositions de l'ALE susceptibles d'entraîner des ajustements dans l'économie canadienne;
- déterminer si ces ajustements sont susceptibles de se répercuter sur les indicateurs macro-économiques pertinents;
- expliquer comment les dispositions de l'ALE ont en fait entraîné des ajustements industriels répercutés (en plus ou en moins) sur les macro-indicateurs à l'étude.

Il faut, en deuxième lieu, isoler les changements raisonnablement attribuables à l'ALE des conséquences des politiques et des évolutions indépendantes de cet accord.

Répercussions de l'ALE sur l'environnement commercial

De toute évidence, l'ALE constitue une innovation radicale dans la politique commerciale du Canada. Pendant la décennie de transition, ses dispositions tarifaires vont transformer l'environnement commercial pour la plupart des secteurs secondaires. Ses règles en matière de traitement national influenceront sur les politiques relatives à de nombreux services et biens. Ses innovations institutionnelles sont en train de changer la façon dont se gère la relation commerciale bilatérale.

Les effets de l'ALE varieront d'un secteur économique à l'autre. Les services du secteur public ne sont absolument pas touchés, comme d'ailleurs un grand nombre des services du secteur privé. Quant aux secteurs secondaires, certains sont protégés de la concurrence américaine (les produits agricoles dont l'offre est gérée et la bière), tandis que d'autres ne bénéficiaient pas de protection tarifaire avant l'entrée en vigueur de l'ALE (produits automobiles).

Pour évaluer l'impact éventuel des réductions tarifaires de l'ALE sur le rendement économique du Canada, il convient de se rappeler qu'auparavant, le gros des échanges entre le Canada et les États-Unis était libre de droits de douane. En 1988, le Canada a admis en franchise 65 p. 100 des marchandises américaines et les États-Unis 70 p. 100 des marchandises canadiennes.

Ces pourcentages bruts ne doivent pas cependant faire oublier que, avant l'ALE, le Canada et les États-Unis percevaient sur la plupart des produits qu'ils échangeaient des droits s'élevant souvent à 15 p. 100 ou plus. Le Canada percevait en moyenne 9,6 p. 100 sur les produits manufacturés importés des États-Unis et, dans la direction opposée, le taux moyen était de 6,5 p. 100.

Le faible niveau moyen des droits de douane applicables au commerce bilatéral peut être attribué à certaines caractéristiques de la relation commerciale bilatérale :

- Une forte proportion des échanges, notamment dans le cas des exportations canadiennes, se composait de matières premières comme le pétrole, le gaz naturel, les minerais, qui étaient exemptes de droits ou assujetties à un droit minimal.
- D'importants articles de commerce, comme les produits automobiles et les matériels de défense, étaient échangés en franchise en vertu d'ententes intergouvernementales spéciales. Le Pacte de l'auto de 1965 vise environ un tiers du commerce bilatéral total.
- Des sociétés américaines avaient établi des succursales au Canada pour desservir le marché canadien à l'abri du tarif protecteur, d'ailleurs expressément conçu pour attirer ces investissements. Le commerce des produits passibles de droits s'était donc atrophié et la proportion du commerce passible de droits avait diminué.

En vertu du libre-échange, les droits de douane sont abolis en trois étapes, à savoir sur 35 p. 100 des marchandises le 1^{er} janvier 1989, sur 15 p. 100 le 1^{er} janvier 1993 et sur les 50 p. 100 qui restent le 1^{er} janvier 1998. Ainsi, au 1^{er} janvier 1993, quelque 75 p. cent des droits de douane, qui auraient normalement été imposés sur des produits américains, ne sont plus prélevés en vertu de l'ALE. (Cinquante pour cent des importations imposables entrent maintenant en franchise; de plus, les droits de douane sur le restant ont été coupés de moitié, conformément à un système graduel de réductions annuelles.)

L'Accord permet aux exportateurs et importateurs canadiens et américains de demander à leur gouvernement d'accélérer l'abolition des droits de douane sur certains produits. Mise en oeuvre en avril 1990, la première série de réductions tarifaires accélérées concernait 400 articles et 6 milliards \$ de commerce bilatéral.

Mise en oeuvre le 1^{er} juillet 1991, la deuxième série de réductions accélérées visait près de 2 milliards \$ de commerce bilatéral. La troisième et dernière est en cours de négociation. Censée entrer en vigueur en avril 1993, elle ne touche que les articles dont les droits de douane doivent être réduits sur dix ans.

Par suite des trois séries régulières de réductions tarifaires et des deux séries accélérées qui ont eu lieu depuis l'entrée en vigueur de l'ALE, les droits de douane canadiens prélevés sur les importations américaines passibles de droits sont passés d'une moyenne proportionnelle de 9,69 à 7,18 p. 100 en 1991.

Dans certains secteurs, ce sont les interdictions d'importation ou les restrictions quantitatives plutôt que les droits de douane qui constituent les principales barrières commerciales. Là aussi, l'ALE a entraîné une certaine libéralisation des échanges. Le Canada et les États-Unis ont aboli les restrictions sur le blé, l'orge et l'avoine. Le Canada a augmenté les quotas d'importation de produits laitiers et de volaille. L'interdiction canadienne visant les véhicules d'occasion est en voie d'élimination. Ont aussi été abolies les restrictions des sociétés des alcools provinciales sur l'importation des vins et des spiritueux.

Un des objectifs de l'ALE est d'«assurer un environnement commercial prévisible aux fins de la planification et de l'investissement des entreprises». Les règles générales de l'ALE en matière d'investissement, qui ne s'appliquent pas aux secteurs énergétique et culturel, prévoient, entre autres :

- le traitement national en ce qui a trait à l'établissement de nouvelles entreprises;
- le traitement national en ce qui a trait à la conduite et à l'exploitation des entreprises établies;
- le relèvement des «seuils» d'examen d'Investissement Canada dans le cas des «prises de contrôle» d'entreprises de propriété canadienne par des sociétés de propriété américaine.

L'ALE prévoit aussi l'établissement d'un encadrement institutionnel pour la relation économique bilatérale. Le principe du «traitement national» est étendu aux actions futures des gouvernements provinciaux et des États. Il s'applique également aux futurs règlements visant les services énumérés. Le commerce énergétique est protégé contre de futures restrictions. Un système de règlement des différends a été établi et les deux parties ont eu recours aux mécanismes prévus aux chapitres 18 et 19 de l'ALE. En outre, l'Accord prévoit la tenue d'autres négociations dans le domaine des recours commerciaux (droits compensateurs et antidumping), des marchés publics et de l'harmonisation des normes.

Les dispositions institutionnelles de l'ALE et les changements prévus du régime commercial entre le Canada et les États-Unis, y compris ceux qui pourraient découler de l'ALENA, peuvent également avoir influé sur les décisions d'investissement depuis le libre-échange. Toutefois, à cet égard, l'impact de l'ALE est psychologique. Pour l'ensemble des secteurs secondaires, le changement quantifiable de loin le plus important auquel a donné lieu l'ALE, ce sont les réductions actuelles et éventuelles des droits de douane canadiens et américains.

Le facteur temps

Le débat public sur les effets macro-économiques de l'ALE porte, entre autres, sur la validité des premières évaluations. À cet égard, certains observateurs considèrent que les effets du libre-échange, en particulier les effets nocifs, étaient discernables dès la fin de 1989, sinon plus tôt. D'autres soutiennent que l'impact de l'ALE sur l'économie canadienne ne se fera sentir que dans plusieurs années. Ils font remarquer qu'il s'écoule souvent un délai considérable avant que les données publiées ne reflètent les changements économiques. En outre, on affirme souvent que les changements structurels amenés par l'ALE mettront du temps à se matérialiser, d'autant plus qu'ils résultent de décisions relatives aux investissements à long terme plutôt qu'à la production et aux ventes au jour le jour. Les entreprises trouvent habituellement rentable de maintenir les usines et les équipements en place; par conséquent, l'impact réel de l'ALE se répercutera sur l'économie par le biais des décisions d'implantation d'usines qui seront prises au fur et à mesure que deviennent obsolètes les usines et les équipements existants.

Dans l'étude d'Informetrica commandée par le gouvernement du Canada en 1989, les auteurs soulignent que le Conseil économique a étudié l'effet du Pacte de l'auto de 1965 environ sept ans après son entrée en vigueur. Ils suggèrent qu'«une étude semblable soit menée dans les dix années qui viennent, en vue de déterminer les répercussions de l'ALE sur l'ensemble de l'économie».

Dans un rapport en date de novembre 1991, Peter Pauly déclare :

La plupart des questions économiques sur lesquelles portait le débat sur le libre-échange gravitaient autour des effets à long terme de la libéralisation des échanges sur la productivité et l'efficacité ainsi que des changements sectoriels et structurels que subiront les marchés du travail et les marchés commerciaux. Les principales études empiriques à ce sujet (...) portaient sur un horizon de dix ans et prévoyaient que la plupart des gains quant à l'efficacité se matérialiseraient pendant la deuxième moitié de la période. Il est beaucoup trop

tôt pour hasarder même une évaluation préliminaire de ces processus d'ajustement à long terme, même si ceux qui débattent la question au Canada semblent y tenir beaucoup.

Il y aura sans doute un troisième groupe d'observateurs pour soutenir que, à toutes fins utiles, il est impossible d'isoler les effets de l'ALE des autres forces qui agissent sur le rendement économique du Canada et que, par conséquent, une quantification utile des effets de l'Accord ne sera jamais possible. Bien sûr, cet argument aura plus de poids en cas de succès de l'Uruguay Round, ce qui exercera sur l'économie canadienne toute une série de pressions.

Un lien causal

Les indicateurs macro-économiques ne font qu'agréger les effets (nets) de la foule de micro-changements provoqués par l'ALE et par d'autres forces. Par exemple, les niveaux globaux d'investissement étranger direct dépendront des décisions d'implantation d'usines que prennent les entreprises canadiennes et étrangères. L'Accord influera positivement ou négativement sur ces décisions dans la mesure où elles s'y réfèrent. Par conséquent, il convient d'étayer les évaluations de l'impact macro-économique de l'ALE de considérations sur les évolutions micro-économiques sous-jacentes attribuables à celui-ci. Seule une analyse de ce genre permettra d'établir un lien causal crédible entre les changements opérés par l'ALE dans l'environnement commercial et les fluctuations des indicateurs macro-économiques.

En l'absence d'autres facteurs plus plausibles que l'ALE, il devrait y avoir une corrélation positive entre l'accroissement de la part des importations américaines sur le marché canadien et l'existence, auparavant, de droits de douane élevés. Il devrait aussi y avoir une corrélation entre l'accroissement de la part des importations canadiennes sur le marché américain et l'abaissement des droits de douane américains (par suite du déplacement de la production américaine ou des importations de pays tiers). Il semble qu'une telle analyse relative à la part du marché, recommandée par Informetrica dans son étude de 1989, n'ait pas encore été entreprise.

Dans l'étude d'Informetrica commandée par le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, les auteurs soulignent l'importance de l'analyse micro-économique :

Comme l'ALE est une politique structurelle qui influe à long terme sur les prix relatifs, la répartition de l'activité et le commerce et qui a des répercussions particulières sur le secteur secondaire, l'analyse de ses effets suppose un examen détaillé des données économiques. Il ne faut pas se contenter d'étudier les grands indicateurs macro-économiques étant donné que, à ce niveau, on ne pourra pas isoler les effets des autres politiques et événements.

Ceux qui commentent les effets structurels de l'ALE se contentent habituellement de citer des statistiques sur les ouvertures et les fermetures d'usines, sur les pertes et les créations d'emplois, en supposant que les entreprises ont fondé leurs décisions uniquement ou en grande partie sur les changements opérés par l'Accord dans l'environnement commercial. Ils n'essaient pas d'établir de liens entre ces décisions d'entreprise et les changements apportés par l'ALE au régime commercial bilatéral.

Comme on l'a déjà noté, l'étude de Daniel Schwanen franchit une première étape en essayant, grâce à une certaine désagrégation de l'un des indicateurs macro-économiques - c'est-à-dire les données sur le rendement du marché -, d'établir une relation causale entre les changements engendrés par l'ALE et la modification des résultats commerciaux. Toutefois, les secteurs choisis sont vastes, et il faudrait probablement raffiner davantage pour pouvoir tirer un lien causal jusqu'au libre-échange et isoler les changements découlant de l'Accord de ceux qui proviennent d'autres sources.

Nécessité d'isoler les effets du libre-échange

D'énormes problèmes méthodologiques se posent lorsqu'on cherche à isoler les effets macro-économiques de l'ALE des autres forces à l'oeuvre dans l'économie canadienne.

On peut mettre au point des modèles de prévision qui visent, a priori, à déterminer l'impact de la libéralisation des échanges dans l'hypothèse où tous les autres facteurs restent inchangés. Une estimation a posteriori des effets est plus problématique, étant donné que d'autres changements ont eu lieu en même temps que ceux provoqués par l'ALE. Pour isoler les effets de la libéralisation des échanges, il faut porter des jugements subjectifs arbitraires. Aucun des commentateurs ne tente sérieusement d'isoler ainsi les effets de l'Accord des effets attribuables à d'autres facteurs.

Selon Peter Pauly :

...jointe à de grands bouleversements du système économique international comme la désintégration de l'Europe de l'Est et de l'Union soviétique et la réunification de l'Allemagne, la récession au Canada et aux États-Unis a sans doute produit des effets macro-économiques qui risquent facilement de submerger les effets de l'ALE dans une année donnée, surtout pendant les deux ou trois premières années. Il serait de toute évidence extrêmement difficile de discerner les contributions potentielles de l'ALE à la performance macro-économique du Canada et du monde dans le bruit causé par d'autres politiques nationales et un environnement international instable.

On trouvera ci-dessous un résumé des grandes évolutions cycliques et structurelles qui ont accompagné l'instauration du libre-échange et qui auront influé sur l'évolution des indicateurs sensibles à l'ALE.

Évolutions cycliques

Les trois années écoulées depuis l'entrée en vigueur de l'ALE ont été marquées par une récession persistante. En particulier :

- le PIB réel s'est mis à baisser après 1989, au point de tomber en 1991 au niveau de 1988;
- la consommation personnelle réelle pendant le premier trimestre de 1992 est restée inférieure au niveau de 1989;
- les exportations ont continué d'augmenter, mais elles ont été entravées par la faiblesse des grands marchés d'exportation. En 1991, le PIB américain, en prix constants, n'a augmenté que de 2,75 p. 100 par rapport à 1988, alors que les économies japonaise et ouest-allemande ont continué de croître, le PIB réel du Royaume-Uni n'a augmenté que de 1 p. 100 pendant les trois années;
- l'emploi au Canada a chuté après avril 1990 et, en 1991, ne dépassait que de 1 p. 100 le niveau de 1988;
- dans le secteur secondaire, la diminution de la population active enregistrée après février 1989 s'est poursuivie, pour atteindre 16 p. 100 en juin 1992 (342 000 emplois).

Les commentateurs cherchent à déterminer si l'ALE a contribué à la récession ou si la récession a empêché les avantages de l'ALE de se matérialiser. Les détracteurs soutiennent que le libre-échange a contribué pour beaucoup au ralentissement économique, en favorisant le transfert de l'activité économique et des emplois du Canada aux États-Unis. Les partisans estiment que les avantages de l'ALE ont été neutralisés par un mouvement pénible mais normal du cycle économique. Ils vont même jusqu'à soutenir que l'Accord a atténué les effets de la récession.

Évolutions séculaires et structurelles

Avec les phénomènes cycliques décrits plus haut, des tendances économiques séculaires sont en train de façonner l'avenir de l'économie canadienne. Il est toutefois difficile de distinguer entre les évolutions cycliques à court terme et les ajustements structurels permanents.

Le Canada subit des changements structurels caractéristiques des sociétés post-industrielles avancées et qui influent sur la composition de son activité productive. Par exemple :

- la consommation de services augmente plus rapidement que la consommation de biens;
- le secteur secondaire contribue pour une part décroissante au PIB : 19,7 p. 100 en 1970, 17,7 p. 100 en 1980 et 16,8 p. 100 en 1989;
- la consommation de biens manufacturés, notamment de biens qui exigent une main-d'œuvre abondante, est de plus en plus le fait de pays nouvellement industrialisés, voire des pays en développement;
- en pourcentage de la population active, l'emploi manufacturier baisse depuis 1966;
- la productivité de la main-d'œuvre manufacturière augmente en termes absolus et par rapport aux services; elle a augmenté de 25 p. 100 entre 1970 et 1980 et de 16 p. 100 entre 1980 et 1990;
- l'économie canadienne se mondialise de plus en plus ; les entreprises canadiennes écoulent une part croissante de leur production sur les marchés d'exportation et s'approvisionnent en intrants à l'étranger.

Ces tendances de fond continueront bien entendu à influencer sur les indicateurs sensibles à l'ALE, peut-être davantage que l'ALE lui-même.

Conclusion

Ce rapport expose un échantillon représentatif de divers commentaires sur l'impact macro-économique de l'Accord de libre-échange. Favorables ou non, la plupart des évaluations se fondent sur de simples comparaisons de l'évolution des indicateurs économiques entre les années précédant et les années suivant l'entrée en vigueur de l'ALE. Ses détracteurs parlent surtout d'emploi, notamment dans le secteur secondaire. Depuis 1989, la baisse de l'emploi manufacturier et l'augmentation du chômage confirment, à leurs yeux, les effets néfastes de l'Accord. Ses partisans, y compris le gouvernement du Canada, se sont servis d'autres indicateurs, comme les exportations et l'investissement étranger, pour soutenir que l'Accord est avantageux. En fait, on semble choisir les indicateurs selon qu'on veut s'opposer à l'ALE ou l'appuyer.

Presque tous les commentateurs, qu'ils soient pour ou contre l'ALE, négligent les problèmes méthodologiques qui se posent lorsqu'on veut tirer des conclusions sur les effets du libre-échange à partir des données économiques agrégées.

- L'ALE n'influe pas également sur tous les aspects de l'économie canadienne. Certains secteurs ne sont pas touchés par les changements qu'il apporte au régime commercial. Les réductions tarifaires, qui en sont de loin la conséquence la plus importante, n'ont aucun effet sur de grands secteurs de l'économie, dont la fonction publique, de nombreux services, une bonne partie de l'agriculture et de l'extraction minière et, même dans le secteur manufacturier, les industries qui ne bénéficiaient pas de protection contre les tarifs américains, y compris l'industrie automobile.
- Les principaux indicateurs économiques choisis pour démontrer les effets macro-économiques nocifs ou favorables de l'ALE sont eux-mêmes des agrégats qui reflètent l'équilibre entre les changements positifs et négatifs au micro-niveau. Il faut établir la pertinence des macro-données en examinant les composantes à un niveau raisonnable de désagrégation. Par exemple, vu le contenu de l'Accord, l'emploi manufacturier est indubitablement un meilleur indicateur de son effet que l'emploi global. Toutefois, les conclusions fondées sur les niveaux d'emploi manufacturier sont plus convaincantes si elles sont étayées d'une analyse des changements qui se sont produits dans différents secteurs industriels.
- Même avec des micro-données, la crédibilité des évaluations que l'on a faites jusqu'ici de l'impact de l'ALE laisse à désirer, parce qu'on n'a pas cherché à établir un lien causal entre les changements apportés par l'Accord au régime commercial et l'évolution du rendement de telles ou telles industries.

- On n'a guère tenté d'isoler les effets de l'ALE de ceux causés par des évolutions cycliques et structurelles indépendantes. Son entrée en vigueur a coïncidé avec de grands bouleversements dans l'économie internationale et dans l'économie canadienne. Le Canada et, à divers degrés, les États-Unis et les autres grands partenaires commerciaux du Canada, traversent des récessions profondes et persistantes. Au Canada, la demande a été freinée par des politiques monétaires restrictives et une augmentation des taxes à la consommation. En outre, pendant presque toute la période suivant l'entrée en vigueur de l'ALE, les exportations canadiennes ont été freinées par le renforcement du dollar canadien. Mis à part ces évolutions largement cycliques, les forces qui poussent à l'ajustement structurel, lesquelles étaient déjà à l'oeuvre dans l'économie mondiale et dans les économies nationales avant le libre-échange, sont restées inchangées depuis 1989.

On peut se demander s'il sera jamais possible de procéder à une analyse dont la sensibilité et la profondeur soient suffisantes pour supprimer toutes les difficultés méthodologiques. Toutefois, les évaluations de l'impact macro-économique de l'ALE pourraient sans doute être améliorées sur le plan de la rigueur analytique et de l'objectivité. Il faudrait, en particulier, des études analytiques qui :

- visent à expliquer les fluctuations des macro-indicateurs sensibles à l'ALE par des changements micro-économiques;
- mesurent l'aptitude relative de l'Accord et d'autres forces à induire des changements au micro-niveau;
- cherchent à établir un degré de lien causal entre les fluctuations des indicateurs micro-économiques et les changements apportés par l'ALE à l'environnement commercial;
- complètent les données statistiques d'entrevues avec un échantillon représentatif de dirigeants d'entreprise et de chefs syndicaux dans les secteurs particulièrement sensibles à l'ALE.

ANNEXE

PERFORMANCE MACRO-ÉCONOMIQUE AVANT ET APRÈS L'ALE

TABLEAU I
INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION

Augmentation d'une année sur l'autre				
1988	1989	1990	1991	1992 (nov.)
%	%	%	%	%
4,02	4,97	4,82	5,61	1,65

Source : Statistique Canada

TABLEAU II

ÉVOLUTION DES DROITS DE DOUANE ET DES TAUX DE CHANGE

	1988	1989	1990	1991
	%	%	%	%
Droits de douane canadiens moyens sur les importations américaines				
Importations totales	2,60	2,62	2,34	2,13
Changement en % des prix à l'importation		0,02	-0,26	-0,46
Importations passibles de droits de douane	9,69	9,39	8,26	7,18
Changement en % des prix à l'importation		-0,30	-1,43	-2,51
\$ US en \$ Can				
Moyenne pour l'année	1,231	1,184	1,167	1,143
Changement en % des prix à l'importation		-3,80	-5,20	-7,10

Sources : Droits de douane: Ministère des Finances
Taux de change : Banque du Canada

TABLEAU III

COMMERCE CANADIEN DE MARCHANDISES : BILATÉRAL ET TOTAL

Base de la balance des paiements

En milliards de dollars

	1986	1987	1988	Moy. 1986-88	1989	1990	Moy. 1991	1989-91
EXPORTATIONS								
Vers É.-U.	93,3	96,6	102,6	97,5	105,7	110,5	107,6	107,9
Total	120,3	126,3	137,8	128,1	141,8	146,5	141,7	143,3
% É.-U.	77,6	76,5	74,5	76,1	74,5	75,4	75,9	75,3
IMPORTATIONS								
Hors É.-U.	76,4	78,9	88,8	81,4	94,0	93,7	93,7	93,8
Total	110,3	115,1	128,8	118,1	135,3	136,6	135,9	135,9
% É.-U.	69,3	68,5	68,9	68,9	69,5	68,6	68,9	69,0
BALANCE COMMERCIALE								
É.-U.	16,9	17,6	13,8	16,1	11,6	16,7	13,8	14,0
Autre	-6,9	-6,4	-4,9	-6,1	-5,2	-6,8	-8,1	-6,7
Total	9,9	11,2	8,9	10,0	6,4	9,9	5,8	7,3

Source: Statistique Canada

TABLEAU IV
INVESTISSEMENT TOTAL AU CANADA

En milliards de dollars

	1986	1987	1988	Moy. 1986-88	1989	1990	1991	Moy. 1989-91
Total	101,4	114,4	132,9	116,2	146,4	142,6	134,4	141,1
Dont les entreprises	88,8	101,6	119,2	103,21	131,1	125,6	117,9	124,9
Dont la machinerie et l'équipement	32,3	35,8	43,2	37,1	46,5	44,6	40,4	43,8

Source: Statistique Canada

TABLE V

FLUX D'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT VERS L'INTÉRIEUR ET VERS L'EXTÉRIEUR

Nota : Les données sur les flux d'investissement étranger direct ne comprennent pas l'investissement direct réel des étrangers dans l'économie canadienne, ni celui des Canadiens à l'étranger. Le gros de l'investissement est financé, sans que la balance des paiements ne s'en ressente, au moyen des bénéfices non répartis ou d'emprunts sur les marchés locaux des capitaux. Ces investissements font partie des données globales sur les investissements, mais ils ne sont pas ventilés selon le lieu de résidence des investisseurs.

En milliards de dollars								
	1986	1987	1988	Moy. 1986-88	1989	1990	1991	Moy. 1989-91
Investissement étranger direct total net au Canada: Tous les secteurs	1,4	4,6	4,5	3,5	2,4	6,8	5,9	5,0
Investissement étranger direct total net au Canada: Secteur secondaire	1,8	0,9	1,7	1,5	3,5	3,0	4,2	3,6
Investissement américain direct total net au Canada: Tous les secteurs	-1,5	2,1	neg.	0,2	-0,2	2,0	3,2	1,8
Investissement américain direct total net au Canada: Secteur secondaire	0,5	-0,4	neg.	neg.	3,2	0,8	2,3	2,1
Investissement direct total net à l'étranger par des Canadiens: Tous les secteurs	-4,5	-6,3	-6,8	-5,9	-5,3	-1,5	-3,7	-3,5
Flux d'investissement étranger direct total net: Tous les secteurs	-3,1	-1,7	-2,3	-2,4	-2,9	5,3	2,2	1,5

Source: Statistique Canada

TABLEAU VI

EMPLOI

En millions

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Total:	11,6	11,8	12,2	12,5	12,6	12,3
À plein temps	n.d.	10,0	10,3	10,6	10,6	10,3
Pourcentage	n.d.	85,0	84,0	85,0	84,0	84,0
Manufacturier	1,7	1,9	1,9	2,1	2,0	1,9
Pourcentage	15,0	16,1	15,7	17,0	15,9	15,2
Chômage (%)	9,6	8,8	7,8	7,5	8,1	10,3

Source: Statistique Canada

APPENDIX "B"

**MEETING NEW CHALLENGES:
CANADA'S RESPONSE
TO A NEW GENERATION OF PEACEKEEPING**

Report of the
Standing Senate Committee on Foreign Affairs

MEMBERSHIP

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

- Atkins, Norman K.
- . Balfour, James
- Bolduc, Roch
- Bosa, Peter
- Carney, Pat, P.C.
- Cogger, Michel
- . Cools, Anne C.
- . Corbin, Eymard
- * Frith, Royce
(or Molgat, Gildas L.)
- Kelleher, James F., P.C.
- Kinsella, Noël A.
- . LeBlanc, Roméo, P.C.
- . MacDonald, Finlay
- MacEachen, Allan J., P.C.
- . Marshall, Jack
- . Meighen, Michael A.
- * Murray, Lowell, P.C.
(or Lynch-Staunton, John)
- . Ottenheimer, Gerald R.
- Robertson, Brenda M.
- Robichaud, Louis J., P.C.
- . Stewart, John B.
- Stollery, Peter
- * *Ex Officio Members*
 - . Members who served on the Subcommittee on Security and National Defence. The Honourable Senators James Balfour and Eymard Corbin were respectively Chairman and Deputy Chairman of the Subcommittee.

The Honourable Senators C. William Doody, Jerahmiel S. Grafstein, Colin Kenny, Joan Neiman, Orville H. Phillips and John Sylvain also participated in the work of the Subcommittee.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(h) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

	FOREWORD	ix
	GLOSSARY OF ACRONYMS	xi
	EXECUTIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS	1
I	A NEW ERA: WHAT DOES IT MEAN FOR CANADA?	15
	(1) The Diffusion of Power	16
	(2) The Crisis of the Nation State	17
	(3) The Rise of Ethnicity and Religion	19
	(4) The Expanding Scope of Security	20
	(5) Multilateral Diplomacy	23
	Canada's Interests	24
II	PEACEKEEPING DURING THE COLD WAR	29
	Origins and Principles	29
	A Review of Canada's Involvement in Peacekeeping	31
	An Imaginative Stopgap	35
III	PEACEKEEPING IN TRANSITION	37
	Second-Generation Peacekeeping	37
	Recent UN Operations	38
	An Agenda for Peace	45
	Extra-military Measures	50
	Command and Control	51
	The Management of Peacekeeping: A House Divided	53
	The Financing of Peacekeeping	57
	Regional Organizations	64
IV	CANADIAN EFFORTS	67
	Canadian Resources for Peacekeeping	67
	Training.	70
	The Reserves	75
V	MEETING THE CHALLENGE	79

APPENDICES

Appendix A: Peacekeeping Operations: 1947 to Present	85
Appendix B: List of Witnesses	91

LIST OF TABLES

Table 1	Current Arrears of Selected UN Member States in Support of Peacekeeping	59
Table 2	UN Peacekeeping Operations: Estimated Historical Costs to Canada	62

FOREWORD

This report, *Meeting New Challenges: Canada's Response to a New Generation of Peacekeeping*, represents the conclusions of a study undertaken by the Senate Subcommittee on Security and National Defence. The Subcommittee reports to the Senate Standing Committee on Foreign Affairs. It was established by that Committee on March 31, 1992 and authorized "to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces."

Since then, the Subcommittee has pursued its mandate seriously, hearing from a wide range of witnesses in Ottawa and New York (listed in Appendix B), under the general theme of Canada's contribution to international peacekeeping. From the beginning of the study, the emphasis was on Canada's role and on the Canadian perspective on issues surrounding peacekeeping. The members of the Subcommittee recognize that they have not had an opportunity to explore certain related avenues.

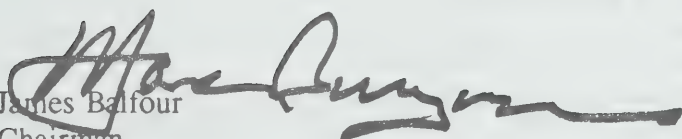
It recognizes, for example, that it has not examined the views and experience of other countries that have engaged in peacekeeping operations. It would be valuable to discuss our views with parliamentarians from troop-contributing countries, which over the years have adopted an approach similar to that of Canada (e.g., the Nordic countries, Australia, and New Zealand) as well as those of countries which recently have taken an increasing interest in contributing, such as France and the United States.

Nor does the Subcommittee discuss in this report the various proposals it heard concerning fundamental reform of the United Nations. These proposals include reform of the Security Council and of the central organs of the UN Secretariat. The Subcommittee may want to return to some of these issues either on an occasional basis or as part of a more formal study. The Subcommittee plans to continue monitoring new developments relating to the second generation of peacekeeping as well as appropriate Canadian responses to those developments.

The Subcommittee has been conscious that it is following in the path blazed by its predecessors: first, a previous incarnation in the subcommittee of the Senate Standing Committee on Foreign Affairs established in 1981, which produced reports on *Manpower in Canada's Armed Forces* in 1982 and on *Canada's Maritime Defence* in 1983; later, a Special Committee of the Senate on National Defence, which completed reports on *Canada's Territorial Air Defence* in 1985, on *Military Air Transport* in 1986 and on *Canada's Land Forces* in 1989.

The Subcommittee wishes to express its gratitude to two Ministers of National Defence; in particular, the Honourable Marcel Masse, who was Minister during most of the time the Subcommittee was conducting its study. The Subcommittee also expresses its gratitude to the senior officers of the armed forces, the various civil servants, retired diplomats, learned experts, and other interested parties who willingly appeared before us and gave us the benefit of opinions based upon their extensive knowledge and expertise.

A particular word of thanks is reserved for the hard work and good counsel of Mr. Patrick Savoie, the Clerk of the Subcommittee, and of Mr. Gregory Wirick, of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, the Principal Research Advisor to the Subcommittee. Over the course of the study, Mr. Wirick was assisted in his research by Ms. Katherine Baird and Mr. Mark Glauser, also of the Parliamentary Centre.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'James Balfour', is written over the printed name and title.

James Balfour
Chairman

Subcommittee on Security and National Defence

February 1993

GLOSSARY OF ACRONYMS

CF	Canadian Forces
CFB	Canadian Force Base
DND	Department of National Defence
CSCE	Conference for Security and Cooperation in Europe
DPA	Department of Political Affairs (UN)
EC	European Community
FOD	Field Operations Division (UN)
ICCS	International Commission of Control and Supervision
ICSC	International Commission of Supervision and Control
MINURSO	UN Mission for the Referendum in the Western Sahara
MTAP	Military Training and Assistance Program (Canada)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCO	Non-Commissioned Officer
NDHQ	National Defence Headquarters
OAS	Organization of American States
OAU	Organization of African Unity
ONUC	UN in Congo
ONUSAL	UN Observer Mission in El Salvador
OPO	Office of Peacekeeping Operations (UN)
OSGAP	Office of the Secretary-General in Afghanistan and Pakistan
PICC	Paris International Conference on Cambodia
SWAPO	South West Africa Peoples Organization
UNAMIC	UN Advanced Mission in Cambodia
UNAVEM	UN Angola Verification Mission
UNAVEM II	UN Angola Verification Mission (phase two)
UNDOF	UN Disengagement Observer Force (Golan Heights)
UNEF	UN Emergency Force (Sinai)
UNEF II	UN Emergency Force Two (Sinai)
UNFICYP	UN Force in Cyprus
UNHRC	UN High Commissioner for Refugees
UNMOGIP	UN Military Observer Group India-Pakistan
UNIFIL	UN Interim Force in Lebanon
UNIKOM	UN Iraq-Kuwait Observer Mission
UNIIMOG	UN Iran-Iraq Military Observer Group
UNOSOM	UN Operations in Somalia
UNPROFOR	UN Protection Force (former Yugoslavia)
UNPROFOR II	UN Protection Force Two
UNSF	UN Security Force (West New Guinea)
UNTAG	UN Transition Assistance Group (Namibia)
UNTEA	UN Temporary Executive Authority (West New Guinea)
UNTSO	UN Truce Supervision Organization (Middle East)
UNYOM	UN Yemen Observer Mission

EXECUTIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

I A New Era: What Does It Mean for Canada?

The world has entered a new historical era -- an era of more mobile action and alignment -- which is being shaped by certain key trends: the diffusion of power; the crisis of the state; the rise of aggressive ethnicity and religion; the expanding meaning of security; and the increasing resort to multilateral principles and organizations.

(1) The Diffusion of Power

The bipolar world has been replaced by a much more complex world in which power has been diffused. Different spheres of world politics have different distributions of power -- some of them multipolar, some as much influenced by private actors as by states, and some spheres, such as nuclear weapons, remaining largely bipolar in distribution. In economics, multipolarity appears to be the trend, with new regional blocs emerging.

(2) The Crisis of the Nation State

The principal challenge of the new era may be the crisis of the nation state. A state is a legal entity in which the "peace" or status is maintained ultimately by a unitary or federal government. Nations are vaguer: groups of substantial numbers of people who share a culture, a language, a religion, a history, or all four. Most large countries are multinational states.

The current crisis has its roots in the proliferation of states which followed the Second World War. At the end of that war, there were barely 60 states. Through decolonization, that number increased to almost 160 by 1988. With the breakup of Yugoslavia and the Soviet Union, the number is over 180 and climbing.

Whether all the most recent creations will be capable of sustained self-governance is moot. During the Cold War, a number of states survived largely because of infusions of aid from their former colonial masters or from one or the other superpower as the price of alliance. In the new era, with less generous subsidization and with the advent of internal pressures ranging from ethnic conflict to drug trafficking, their political viability is doubtful.

(3) The Rise of Ethnicity and Religion

The issue of the nation state takes on revived significance because of the (re)emergence of ethnicity and religion as political forces. Ethnic groups are essentially synonymous with the "nation" -- people sharing a culture: traditions, language, sometimes religion. Ethnic and

national groupings have never ceased to exist; yet, during the Cold War, they were largely ignored or actively suppressed because of the superpower rivalry. In the current era, many groups have begun to reassert their identities, often with highly political objectives and violent methods.

(4) The Expanding Scope of Security

The Cold War approach to security was to determine as well as possible both a state's military capabilities and its intentions. In the post-Cold War era, the definition of security is expanding -- in part, because of the way the world perceives conflicts or threats of conflict. The communications revolution has magnified the impact of such strife everywhere. Consequently, the increasing **visibility** of these issues may be as salient as the issues themselves.

Among the new issues to emerge as security concerns has been humanitarian aid. Increasingly, the international community appears to recognize the welfare of suffering people and the urgency of their plight. Moreover, there are fewer ideological or geostrategic barriers to intervention. The major inhibition now relates to states' willingness to use their resources for this purpose.

Another set of issues are human rights and democratic development. However, although the Subcommittee accepts that democratic development may be a laudable long-term goal, it notes that in Western societies institutions of civil society preceded the advent of democracy or even democratic values by generations. The emphasis should be on good governance, which admits of both diversity and power-sharing, and on securing the rights of minorities rather than on early elections as a panacea, a general cure for all the political ills of mankind.

Other emerging security issues are (a) the vast problems associated with refugees and other displaced peoples and (b) a complex range of economic and environmental factors.

(5) Multilateral Diplomacy

Inevitably, the new, broader security agenda will encourage an increased emphasis on multilateralism. Three main reasons may be cited. First, the proliferation of states has increased their interdependence. Second, the past few years has seen an upsurge of problems that require collective action and international cooperation. Third, no state alone either can or will be able to afford the costs of providing all the necessary support and assistance, whatever the problem may be.

Canada's Interests

Collective security is a chief pillar of Canada's foreign policy; peacekeeping acts as a buttress to that pillar. Although such a policy certainly contains elements of altruism, it is anchored in two quite pragmatic considerations. First, widespread respect for the rule of law makes the

world safer and more predictable. Second, Canadians will be more secure if Canada is a stable and prosperous society within a community of stable and prosperous societies.

In addition, as the Canadian military presence in Europe diminishes, Canada will be seeking new opportunities to play a role and influence events on the world stage. Canada's expertise in peacekeeping is an obvious asset in such a strategy.

Canada has special reason to emphasize a multilateral approach in its international diplomacy. Acting alone, Canada has only a limited capacity to achieve its goals. However, when Canada acts in concert with a group of middle powers, Canada can both influence the goals of that group and contribute to the resources and weight of the group.

Moreover, Canada always has been concerned to create countervailing ties to offset American influence. The conviction has been that in multilateral forums, Canada will find, among other states, allies for its positions, and as a group they, in turn, can influence U.S. policies.

Especially at a time of increasing American participation in multilateral institutions of peace and security, it is in Canada's interest to increase its own involvement in order to take advantage of American resources, while at the same time ensuring that American participation does not overwhelm the legitimate interests of middle and smaller powers.

Peacekeeping raises Canada's profile and strengthens our position across a broad range of international diplomatic negotiations. It also has become an important element in shaping the Canadian identity.

Nevertheless, the Subcommittee is convinced that hereafter Canada must take greater care when deciding to assume peacekeeping responsibilities -- as demands for Canadian involvement multiply, when missions may require larger forces, when the risks are greater, and when the complexity and nuances of the various missions have all significantly increased.

In the past, there appears to have been a proclivity on the part of successive Canadian governments to participate in every peacekeeping mission. The decisions increasingly came to be taken in a context in which Canada's record and reputation were never far removed from the minds of the decision-makers. The Subcommittee seeks to set forth factors which ought to be taken into account as the Government strives to achieve a policy to guide Canada's participation in peacekeeping in the complex new era in which we live.

II Peacekeeping During the Cold War

Peacekeeping was a development of the Cold War era. It was not intended to resolve conflicts; rather, it was a "confidence-building measure" -- a method of constraining or deterring any new

outbreak in hostilities, as well as of helping to implement the agreement negotiated between the parties to the conflict.

Peacekeeping began as "third party conflict control," with **observer missions** whose fundamental characteristics were objectivity, impartiality, and non-violence. Their primary role is to observe and report events and/or functions. **Peacekeeping forces**, in contrast, consist of lightly armed infantry units, with the necessary logistic support elements. The forces are placed between belligerents, and mandated to monitor and to enforce, to a certain extent, truce agreements. Their weapons are only for self defence; rules of engagement, the guidelines for soldiers' use of force, are especially restrictive.

The UN set up 13 peacekeeping and observation missions by 1978, followed by a hiatus of ten years. For the most part, those missions were filling post-colonial vacuums and have been compared to "sheriff's posses," which provided a safety net and an alternative to active confrontation between East and West. Their prerequisites were as follows: a workable mandate; consistent support from the Security Council; cooperation of the parties in the conflict; readiness of the member states to make personnel and resources available; a geographically balanced and representative force; effective and integrated UN command; and, adequate logistical and financial support.

From 1948 to 1988, some 80,000 Canadian Forces (CF) personnel participated either as unarmed observers or as armed peacekeeping forces in 21 international peacekeeping operations mounted either by the UN or outside the UN framework. An overview categorizes these operations into: (a) UN observer missions; (b) regular peacekeeping or interpositional forces; (c) peace enforcement; and (d) non-UN operations.

During the Cold War, peacekeeping developed into a tested and proven method for dispute containment and, at times, for dispute resolution when accompanied by successful peacemaking (i.e., diplomacy designed to bring parties to a lasting peace). But the inherent limitations on peacekeeping imposed by its Cold War origins restricted its wider use. The removal of these limitations in a new era presents the possibility of peacekeeping becoming a more sophisticated and flexible tool for the maintenance of international peace and security.

III Peacekeeping in Transition

Several UN officials referred to "a new paradigm of peacekeeping," the main characteristics of which are as follows: a large civilian component; often the organization and conduct of elections; an important information component; usually a police component; usually a human rights dimension; time-limited (with a timetable for implementation); usually concern internal conflicts; often involve intervention into the affairs of sovereign states; and a requirement for a more effective military component. Troops are being used to protect humanitarian supplies,

which entails greater risks and falls closer to peace enforcement (directed against one party, by definition) than to traditional peacekeeping (involving the consent of the parties).

Recent UN Operations

Since 1988, 15 new operations have been created, all but one under UN auspices. At the end of 1992, Canada had participated in all the new operations established during this period, contributing a total of 5,000 personnel.

The first true example of the new generation of peacekeeping operations was that of the UN Transitional Assistance Group (UNTAG) in Namibia. A year-long operation, it successfully carried out what the UN itself called "the largest decolonization exercise" in its history. UNTAG's lessons are highly relevant to other potential missions that seek to combine elements of peace-making and peacekeeping, civil and military elements within a single mandate.

Since then, several highly complex missions have been established, though none of them have been successful to date. They have included the UN Advance Mission in Cambodia (UNAMIC) and the UN Transitional Authority in Cambodia (UNTAC), the UN Protection Force in Yugoslavia (UNPROFOR, as well as UNPROFOR II), and the United Nations Operations in Somalia (UNOSOM).

An Agenda for Peace

On July 17, 1992, UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali presented a report, *An Agenda for Peace*, which had been requested by the summit of leaders of member states of the Security Council, concerning the capacity of the UN for preventive diplomacy, peacemaking, and peacekeeping.

The Secretary-General defined **preventive diplomacy** as "action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur."

A more innovative proposal was for **preventive deployment**, whereby the UN would anticipate conflicts and step in, before violence escalates or even begins, with security forces, humanitarian aid, or simply assistance in the conciliation process. Preventive deployment could take place in a variety of circumstances: in conditions of crisis within a country, when the government requests, or all parties consent to, a UN presence; in inter-state disputes, where both parties agree to a UN presence; or, more problematically, in cases where one nation anticipates an imminent cross-border attack.

The Secretary-General defined peacemaking as action aimed at bringing "hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations." If peaceful means fail, the Security Council has the option of

using sanctions or even military force to restore international peace and security, under Chapter VII of the Charter. The sole occasion on which the Security Council did authorize military enforcement was during the Korean War; during the Gulf crisis, the Council allowed member states to take measures on its behalf.

The Secretary-General has argued that it is now time to take Chapter VII more seriously, in particular, Article 42 which outlines the use of military force. To do this requires the realization of Article 43 "whereby Member States undertake to make armed forces, assistance and facilities available to the Security Council...on a permanent basis" so as to respond to outright aggression quickly and effectively. Such a permanent force -- or **standing UN army** -- would serve either as a deterrent or to meet threats posed by a "military force of a lesser order."

The Secretary-General also recommended that member states make available, on call, **peace enforcement units**. These troops would volunteer for such service, be more heavily-armed than peacekeeping forces, and would be specially trained within their national forces. They would remain distinct from those raised under Article 43: Article 43 forces would be used in cases of enforcement action under Chapter VII, while peace enforcement units apparently would be used for the new forms of UN intervention -- something between traditional peacekeeping and large-scale enforcement -- such as securing elusive ceasefire lines and assisting in the delivery of humanitarian relief.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider the advisability of commissioning a study, perhaps in conjunction with like-minded members of the United Nations, to explore the feasibility of the establishment of a multi-national peace force. These troops, to be drawn on a volunteer basis from among both regular or reserve personnel, would be adequately equipped and could undertake a variety of tasks ranging from providing protection for humanitarian relief work to securing ceasefire lines. (p. 50)

The Subcommittee further recommends that the Government initiate negotiations with the Security Council, as discussed in Article 43 of the UN Charter, with the object of signing an agreement to make available a limited number of personnel to the Security Council, on its call, to form the basis, as well as a precedent, for the establishment of a multinational force. (p. 50)

Extra-military Measures

Two other levers have gained new prominence in the field of peacekeeping: the rule of law and the use of sanctions. A UN commission has been convened to investigate alleged atrocities in the conflict raging in the former Yugoslavia, the first such commission since World War II. The commission will release a preliminary report in mid-1993 and, based on its findings, the UN will decide whether or not to establish a war crimes tribunal.

Sanctions have become a fixture in the process of imposing and escalating pressure on states in an effort to alter behaviour that the international community finds unacceptable. However, while a panoply of sanctions on items ranging from oil and weapons to certain foodstuffs was declared against Iraq in 1990 and Yugoslavia in 1992, both the ease by which those orders are carried out, and the relative effectiveness of sanctions to change behaviour, have come into question.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada, through its membership in the UN and a variety of regional organizations, urge these bodies to consider sending commissions of inquiry to investigate alleged violations of international law such as gross human rights abuses. These commissions could operate in conjunction with peacekeeping missions. (p. 51)

The Subcommittee recommends that the Government of Canada urge the UN to conduct a study, perhaps in the UN Special Committee on Peacekeeping Operations, on the difficulties associated with implementing and monitoring sanctions, and on the effectiveness of sanctions in halting unacceptable behaviour. (p. 51)

Command and Control

The new international context has made demands on the United Nations increasingly burdensome. The Secretariat is being called on to engage in fact-finding, observation, mediation, peacekeeping, and peacemaking in almost every part of the world. Yet, despite the assumption by the UN of such large and grave responsibilities, the UN Secretariat lacks facilities for handling so many and such complex initiatives.

The lack of military structure and of a 24-hour, seven-days-a-week, on-call capacity at UN headquarters illustrates what appears, in general, to be an absence of a sense of urgency. This is not a situation that Canada or any other member state of the UN should tolerate.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider proposing the creation of a subsidiary organ of the UN based on Article 29 of the United Nations Charter, to act as a military advisory commission. While coordinating with the appropriate Under Secretaries-General, it would also have its own chief of staff who would report directly to the Secretary-General. This would bolster the military capability of the UN Secretariat in its pursuit of international peace and security. (p. 53)

The Subcommittee also recommends that the Government of Canada make clear to the United Nations Secretariat the urgent necessity for certain minimal standards of command and control, specifically, the creation of a 24-hour, seven-day-a-week, on-call command centre and a crisis or situation room, available to handle more effectively the expanded demands currently imposed on the Secretariat. (p. 53)

The Management of Peacekeeping: A House Divided

The UN's **chain of command** is divided. Different branches within the Secretariat handle various aspects of peacekeeping and report to different chiefs. The arrangements seem needlessly complicated and bureaucratic.

Logistics may be the single most difficult element in any UN peacekeeping operation because of the gross inadequacies and anomalies of the UN supply system. By and large, the UN procures materiel on the world market and transports it to the area of operations. This leads to a variety of problems, including: (1) lack of quality control at source, which leaves those receiving the supplies with a choice between rejecting them and having their troops endure lengthy delays or accepting plainly unsatisfactory goods as better than nothing; (2) the frustrations of an antiquated and inflexible system of procurement regulations and procedures; and (3) inadequate staffing arrangements. An effective logistic system would require a trained staff, sufficient facilities for storage, and adequate financing.

There also is a need for greater **standardization of operations**. The first few weeks of a peacekeeping mission are said to be the most important phase. Yet frequently this phase is marked by serious confusion and inadequacies. The UN must attempt to ensure regional balance in assembling any given peacekeeping force. This leads to wide divergences in the operating methods of different national military contingents within each force. There is also a tendency to "over-rank and over-staff at the headquarters level to make sure there is equal representation at the headquarters level."

The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider using its position on the UN Special Committee on Peacekeeping Operations to focus attention on the inadequacies of the UN supply system and to advocate that sufficient funds and resources be allocated: (a) to the establishment of a trained and experienced logistics staff at UN headquarters; and (b) to the maintenance of adequate storage facilities. (p. 57)

The Subcommittee urges the Government of Canada to suggest to the leading military powers that a valuable contribution to UN peacekeeping would be for their military establishments to offer logistics support on a regular basis. (p. 57)

The Subcommittee also urges the Government of Canada to make the case forcefully within the United Nations, particularly in the UN Special Committee on Peacekeeping Operations, for standardization of UN military operations, based on the established continental staff system used by the majority of troop-contributing countries. (p. 57)

The Financing of Peacekeeping

The financing of peacekeeping operations involves two separate sets of issues: revenues and expenditures, the latter including reimbursements to troop-contributing countries. All these issues are complicated and politically charged.

UN peacekeeping operations generally are financed through special assessments. Each operation has its own special assessment; percentages absorbed by each state can vary from one assessment to another as a result of the negotiating process. However, the establishment of a special assessment for a particular operation does not guarantee that each state will pay its assessment. Some states refuse on principle to pay for a particular operation, while other states simply claim financial hardship. As a matter of long-standing principle, Canada consistently has paid all its general and special assessments in full and on time.

Among the principal expenditures of peacekeeping missions are the reimbursements to states for their participation. Table 2 provides the estimated historical costs to Canada of UN peacekeeping operations since 1964.

There are many difficulties with the financing of peacekeeping, not least the tortuously complicated formulas the UN has had to devise to smooth over the political unwillingness of various member states to meet their obligations and yet still obtain sufficient funds to cobble together the required forces. Several of the proposals advanced in *An Agenda for Peace* seek to overcome the cash flow problems generated by the high level of unpaid contributions and the lack of reserves on which the UN can either draw or earn interest.

The Subcommittee recommends:

(a) that the Government of Canada provide full support to the efforts of the Secretary-General to improve the current financial situation of the UN, particularly the proposals advanced in *An Agenda for Peace*;

(b) that the Government of Canada, at every appropriate opportunity and at the highest levels, urge those countries that have accumulated arrears on their assessed contribution to the general operating budget of the United Nations, and especially on assessed contribution to peacekeeping operations, to pay up; and

(c) that a clear and detailed account of the costs incurred as the result of participation in peacekeeping operations, and of the money recovered from the United Nations or other organizations as a result of these activities, be provided to Parliament on a regular basis by the Department of National Defence and External Affairs and International Trade Canada, perhaps with the yearly estimates, in order to aid parliamentary oversight of the maintenance of this aspect of Canada's security. (pp. 63-64)

Regional Organizations

In *An Agenda for Peace*, the Secretary-General argued that greater cooperation between the two levels of organization would produce important benefits. What is striking is that, despite such cooperation, there also has been a notable lack of progress and considerable in-fighting in several cases between the UN and the various regional organizations.

At a meeting in November, 1991, the heads of government of the North Atlantic Council agreed that NATO allies could "be called upon to contribute to global stability and peace by providing forces for United Nations missions." Given that NATO has changed its mandate to encompass participation in UN missions and that it is the only credible multilateral military organization in the Western world:

The Subcommittee recommends that the Government of Canada urge NATO members to take the appropriate steps in order to act more decisively in support of UN missions. (p. 66)

IV Canadian Efforts

A consistent theme in Canadian defence policy has been that participation in peacekeeping operations is not a primary role of the Canadian Forces but a derived task. The armed forces have stated that they are able to provide highly trained, experienced, and self-sustaining forces - - trained as "soldiers first" -- capable of dealing with the widest range of potential military activities.

The Minister of National Defence told the Subcommittee about DND's interest in limiting the scope and magnitude of intervention, perhaps by focussing participation on the initial phase of missions which call for logistical and communications expertise. In other words, Canadian troops would prepare the field and then leave it to other countries to take over.

The concept is a good one, and the Subcommittee wonders whether it should be taken further. It is not in Canada's interest to provide only specialized skills such as logistics or communications: this dilutes needed skills in the CF and it limits Canadian involvement, which adversely affects the morale of those excluded. As a general rule of thumb for all peacekeeping engagements, Canada could deploy its combat, support, and service support arms for the initial phase of an operation. This would imply a fairly mobile force with the transportation capacity necessary to permit rapid deployment.

By deploying such a contingent quickly and in the early stages of a conflict situation, initial stability would be provided, allowing the UN time to prepare and organize a more permanent force. The Canadian policy predisposition would be to withdraw its force at that time.

One of the reasons Canada was able to interject forces quickly during the crisis in the former Yugoslavia was that troops were stationed at CFB Lahr in Germany, where they, together with their equipment and logistical support, were near the deployment area. This will not be possible once Lahr has been closed as a CF base in 1994. Lahr also provides advantages as a staging post for Canadian troops going to Cyprus, the Middle East, and the former Soviet Union.

The Subcommittee recommends that the Canadian Government consider providing a staging area in Europe, preferably in Germany. This would provide a logistics and transportation centre for peacekeeping forces so as to facilitate the movement of troops to areas of conflict in Eastern Europe and the Middle East. (p. 70)

Training

An internal DND study on peacekeeping recently concluded that, "the tools of soldiering are the tools of peacekeeping ... training them for war trains them for peace." Thus, the best peacekeeper is a well-trained soldier, sailor, or airman, one who knows his or her trade.

However, while the Subcommittee accepts that the military training Canadian peacekeepers receive is of exceptional quality, it is persuaded that it could be improved by adding to the curriculum certain subjects which are not necessarily military in character. The entire thrust of this report is that the world has entered a new era, and peacekeeping a new paradigm. We need to adapt to new circumstances and at least make an effort to learn something of the new skills that may be required. Mediation, for example, is not a soldierly skill; it is not warlike or militaristic. Especially with soldiers trained for war, it needs to be encouraged and stimulated: they need training in it.

The Subcommittee supports the Canadian Forces' contention that well-trained peacekeepers require general purpose combat capabilities and believes that this type of training is of primary importance. (p. 74)

The Subcommittee recommends also that, within the general curriculum of the Canadian Forces at military staff colleges, officer training programs and the like, more emphasis be placed on dispute settlement and conflict management programs, as well as on the United Nations, regional organizations and peacekeeping history and practice. Once CF personnel or units are assigned to a specific foreign locale, they should be specifically instructed in the history, tradition, and culture of the country to which they are being sent. (p. 74)

The Subcommittee recommends that the Canadian Forces continue to assist nations that lack experience in peacekeeping training through seminars and by setting up national training programs. (p. 74)

The Subcommittee recommends that teams involved in providing international assistance on peacekeeping within the Department of National Defence should work, in cooperation

with United Nations headquarters, to develop training standards for the UN, based largely on the experience of Canada and other nations which have made a significant contribution to UN peacekeeping. (p. 74)

The Subcommittee recommends that the Department of National Defence expand its existing database to include a peacekeeping database or inventory that would include Canadian military, constabulary, and civilian personnel who have taken part in peacekeeping and observer missions. (p. 75)

The Reserves

Although reserves are trained to the same standards -- general purpose military combat capability -- they do not put in the same amount of time as members of the regular force, nor do they necessarily have access to the same quality of equipment. The troops and young officers can be as good as any regulars, but there is a consistent problem with the more senior ranks (sergeants and above among non-commissioned officers -- NCOs -- and captains and above among commissioned officers), who almost universally lack the depth of experience and professionalism that is one of the strength of Canada's peacekeeping forces.

During the Persian Gulf war, the United States Army experienced serious problems in trying to mobilize its "total force" combat arms reserve units for service. These units were unable to come up to a combat-ready condition despite having trained for years on full sets of first-line equipment. The fundamental reason for their inadequacy seems to have been the lack of depth and experience among senior NCOs and officers.

Similarly, in the CF, militia sub-units in Cyprus have only been viable with substantial augmentation by regular force NCOs and close supervision by the regular force leadership. These considerations, coupled with the fact that peacekeeping missions tend to occur on short notice, support a policy of forces-in-being with a high level of training and readiness.

On the other hand, the United States also found during the Gulf War that their reserve specialist and logistics units out-performed the regular units. This was because they were specialists -- whether in trucking or supply management or helicopter flying -- since their speciality often related to their civilian work and, in these types of units, facility in the trade is more important than soldierly skills.

This leads the Members of the Subcommittee to ask whether there is untapped potential for creating reserve units based on logistics, transportation, communications, and engineering functions, units which could be used in non-war fighting roles such as peacekeeping. Canada may want to consider augmenting the number of its logisticians and its communications specialists by just such a method as this. As well, the CF might consider using more Air Force and Navy logistics personnel in traditional Army logistics trades.

The Subcommittee recommends that the Department of National Defence undertake a comprehensive inquiry into the possibility of creating reserve units based on logistics, transportation, communications, and engineering functions, which could be used in peacekeeping, as distinct from wartime actions. (p. 77)

V Meeting the Challenge

In the new era, there are likely to be many occasions for Canadian involvement in different kinds of peacekeeping operations, many of which will be much more complicated and dangerous than any in the past. Canada will not be able to do all that it did in the past; for example, it will not be able to participate in every mission that is requested of it. Indeed, it ought not to be involved if its interests or resources dictate otherwise.

Moreover, in what Canada does undertake, it will have to alter its approaches: (1) Canada should help to define how peacekeeping is to be practised in this new era; (2) Canada should define its own interests clearly; and (3) the CF needs new responses to changing situations.

The world has changed dramatically and one of the changes has been that peacekeeping has moved from being a relatively peripheral affair to being front and centre in the conduct of international relations. Yet, despite its greater importance and despite the explosion of new operations, the institutions and infrastructure of peacekeeping remain much the same.

First, Canada ought to help improve the institutions and infrastructure of peacekeeping and of peace and security as a whole. Central to this are more resources which translate into better financial arrangements at the UN. Canada should press for a command and control system and a military presence at the UN that inspires respect. It should strive for a revamped support system to replace supply and logistics arrangements which often have resulted in poor supply flow and inadequate stocks. It should insist on the standardization of UN military operations around the world.

Second, Canada also should do better at defining its own interests. Only if the Government delineates a clear set of criteria -- a set of criteria that takes into account the complexities of the new era -- will it be able to defend its choices.

One criterion should be whether the conflict has direct implications for Canada's security. A serious threat in the Middle East, for example, probably would meet that criterion. Another would be whether the conflict affects a significant trading partner or, if not, whether it has implications for any other of Canada's trading partners and whether they might respond favourably in other ways -- if the appropriate linkages were drawn -- to Canada's participation. Still another factor should be humanitarian concerns, but only if there is a clear indication that humanitarian ends really can be achieved.

Third, the CF should alter its approach. Today, in a new era, Canada should be prepared to employ its troops on a regular basis in peacekeeping pursuits, provided the criteria for participation are clear and are applied rigorously. It should explore the idea of a rapid reaction force which could be deployed with alacrity in order to lay the groundwork for a successful operation, whereafter it would be withdrawn. It should also reconsider the way its armed forces are trained.

Canada should behave as a committed realist. When the possibility of rethinking some of the basic concepts and techniques of the United Nations is at hand, our presence and participation is welcomed. The answers we give could have profound implications for the shape of Canada's armed forces, the practice of future peacekeeping, and the evolution of the United Nations.

I A NEW ERA: WHAT DOES IT MEAN FOR CANADA?

The world has entered a new historical era. The Cold War, which for 40 years provided a grim structure to the conduct of international relations, has been swept away with the death of communism in the Soviet Union and the collapse of the Soviet empire. The prayers of the western alliance have been answered; the consequences, however, have surprised many of the West's policy makers and left them searching -- not always very effectively -- for new ways to deal with the aftermath of tyranny and empire.

One challenge relates to the nature of this new era. President George Bush of the United States was bold enough to predict a new world order. His bravado has been met with considerable scepticism, especially from more pessimistic analysts of international affairs, who have grumbled, sometimes cogently, about the greater likelihood of world disorder.¹ Ian Smart, a former executive director of the Royal Institute of International Affairs in Britain, has suggested that the decades between 1950 and 1980, when East-West confrontation and the balance of nuclear terror imposed stasis on international relations, amounted to a holiday for diplomats. But, he adds, "the holiday is over. We are reverting to a world of more mobile action and alignment."²

The members of the Senate Subcommittee on Security and National Defence prefer to remain cautious about labelling the new era. At the very least, however, the Subcommittee agrees that it is a period of profound transition. Already, the world has experienced a sweeping restructuring of alliances. Currently, it is witnessing various efforts to forge new or better international instruments to grapple more effectively with a complex of demanding challenges.

In seeking to understand the transition -- and what Canada's responses should be -- it is relevant to review the more obvious trends in contemporary world affairs, which are shaping the contours of the new era. These trends can be summarized as follows:

- first, the diffusion of power;
- second, the crisis of the state;
- third, the rise of ethnicity and religion;
- fourth, the expanding meaning of security; and
- fifth, the increasing resort to multilateral principles and organizations.

¹ Earl C. Ravenal, "The Case for Adjustment", *Foreign Policy*, Winter 1990-91; Theo Sommer, "A World Beyond Order and Control", *Guardian Weekly*, April 28, 1991; William Pfaff, "Redefining World Power", *Foreign Affairs*, America and the World, 1990-91; Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?", *Foreign Affairs*, Spring 1992.

² Ian Smart, "The World in Flux", *Behind the Headlines*, Canadian Institute of International Affairs, 1990, pp. 3-4.

Among the most significant consequences of these trends are the demands they create for the exercise of collective security. As a tool of collective security and international diplomacy, peacekeeping is changing to meet some of these demands. Peacekeeping has entered its second generation and, as the following chapters demonstrate, the new generation promises to be very different from the first.

Accordingly, Canada ought to use this transition to rethink its cherished commitment to peacekeeping. The proposal that this be done in no way reflects on the value of peacekeeping as it was practised during the Cold War, nor does it reflect on the abilities of the Canadian Forces; they were demonstrably good at a good thing. But the world has changed, so Canada must change. Canadians must reflect even on what is good -- Canada's contribution to international peacekeeping -- to discover both whether it is still relevant and, if so, how it might be improved. In order to do this, it is important to consider the five major trends of the new era outlined above.

(1) The Diffusion of Power

The foremost currency of international relations has always been power. Power, at its most basic level, is the ability of one party or actor to get other parties to behave in a certain way. To do this, states exercise a vast array of political, economic and military levers. The bipolar world of the Cold War saw power put to use in an intense contest of wills between the two superpowers, the Soviet Union and the United States, when every international event was either influenced by their rivalry or filtered through its lens.

That bipolar world has been replaced by a much more complex world in which power has been diffused. Different spheres of world politics have different distributions of power -- some of them multipolar, some as much influenced by private actors as by states, and some spheres, such as nuclear weapons, remaining largely bipolar in distribution.³ In economics, which is gaining increasing significance as a factor in assessing power, multipolarity appears to be the trend, with new regional blocs emerging. Several of these blocs enjoy, or are in the process of developing, competitive industrial bases. Each of them has its own dominant powers, all of which are pursuing influence and, in some cases, hegemony.

The end of the Cold War has not been marked by a concentration of power in the United States. Yet arguably the United States remains a superpower by virtue of its overwhelming military might, its continuing economic strength and diversity, its immense cultural appeal in the broadest sense of that word, as well as because of more intangible factors such as the prestige of having led the Western alliance during the Cold War, and the simple yet subtle expectation on the part of both Americans and foreigners that it will continue to offer leadership.

³ Joseph S. Nye, Jr., "Soft Power", *Foreign Policy*, Fall 1990, pp. 156-59.

Nevertheless, the United States is retrenching and reconsidering its global interests, with an urgency heightened by domestic pressures.

(2) The Crisis of the Nation State

The second trend, which may be the principal challenge of the new era, is the crisis of the nation state. The term itself, as one witness before the Subcommittee observed, has always been a misnomer since over 90 percent of the states in the world are multi-ethnic.(9:15)⁴ A state is a legal entity with one status (or internal peace or order) maintained ultimately by a unitary or federal government. Nations are vaguer: groups of substantial numbers of people who share a culture, a language, a religion, a history, or all four. Most large countries are not unitary nations but multinational states. Some nations -- like the Kurds, Palestinians, Armenians, Basques, or the Crees -- have no state. Only in a very few countries, like Japan, do the limits of the nation coincide with the frontiers of the state.⁵

The frontiers of most of Africa's 50-odd states were drawn by the great powers at the Berlin Conference in 1884 with little concern for the ethnic, linguistic or cultural affinities of the Africans. The borders of most of the modern Middle East are equally artificial, derived from the division of spoils between the French and British after the Ottoman Empire crumbled during World War I.

Yet, as the British political theorist Lord Acton wrote in 1907:

The greatest adversary of the rights of nationality is the modern theory of nationality. By making the State and the nation commensurate with each other in theory, it reduces practically to a subject condition all other nationalities that may be within the boundary. It cannot admit them to an equality with the ruling nation which constitutes the State, because the State would then cease to be national, which would be a contradiction of the principle of its existence. According, therefore, to the degree of humanity and civilisation in that dominant body which claims all the rights of the community, the inferior races are exterminated, or reduced to servitude, or outlawed, or put in a condition of dependence.⁶

The current crisis has its roots in the enormous proliferation of states which followed the Second World War. Fully two-thirds of the contemporary roster have been established since

⁴ *Proceedings of the Senate Sub-Committee on Security and National Defence*, November 25, 1992, Issue 9, page 15. Hence forward all references to the Proceedings will be bracketed in the text itself as shown above (9:15).

⁵ Glenn Frankel, "Decline Of The Nation-State", *The Guardian Weekly*, December 2, 1990.

⁶ Lord Acton, "Nationality" from *The History of Freedom and Other Essays*, pp. 192-93.

1945. At the end of World War II, there were barely 60 states, 50 of them signatories to the UN Charter. Through the process of decolonization, that number increased to almost 160 by the end of the Cold War in 1988. More recently, with the breakup of Yugoslavia and the Soviet Union, the number is over 180 and climbing.

Whether all the most recent creations will be capable of sustained self-governance is moot. During the Cold War, a number of states survived largely because of infusions of aid from their former colonial masters or from one or the other superpower as the price of alliance. In the new era, with less generous subsidization and with the advent of a number of internal pressures ranging from ethnic conflict to drug trafficking, their political sustainability is doubtful. The results could be debilitating both for the citizens of those states and for the international community, faced with the tasks of providing peacekeeping and humanitarian assistance and of coping with refugees. Already, some observers have been moved to write:

From Haiti in the Western Hemisphere to the remnants of Yugoslavia, from Somalia, Sudan and Liberia in Africa to Cambodia in Southeast Asia, a disturbing new phenomenon is emerging: the failed nation state, utterly incapable of sustaining itself as a member of the international community.⁷

Somalia is an especially apt illustration of the phenomenon. William Millward, an Arab studies expert who testified before the Subcommittee, described Somalia as a nation in search of a state, noting that the country is "relatively homogenous ethnically, linguistically, religiously, and culturally...."(9:14) Nevertheless, Somalia has not had a functioning central government since early 1991.

The breakdown of central authority has brought virtually the entire population of Somalia into conflict in one way or another. A vicious cycle of insecurity and hunger is at work in Somalia. Lack of security prevents the delivery of food, while food shortages contribute to the level of violence and insecurity. Meanwhile, refugees from the senseless killing and the famine have exported the problem to the neighbouring states.(9:14)

The situation is similar in Ethiopia, where the destiny of the region of Eritrea has been the focus of an extended and violent clash, and in Sudan, where famine and the government's relentless attacks on minority rights are together propelling that country toward anarchy. Throughout the Horn of Africa, political instability, the collapse of central authority, inter-ethnic or internecine conflict and rampant militarism, combined with prolonged drought, are creating conditions of mass starvation and chaos.

⁷ Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, "Saving Failed States", *Foreign Policy*, Winter 1992-93, p. 3.

(3) The Rise of Ethnicity and Religion

The issue of the nation state takes on revived significance because of the (re)emergence of ethnicity, nationalism and religion as political forces. Ethnic groups exist everywhere; indeed, everyone belongs to at least one such group. They are essentially synonymous with the "nation" -- people sharing a culture: traditions, language, sometimes religion. Although dynamic, ethnic and national groupings have never ceased to exist. Yet, during the Cold War, they were largely ignored or actively suppressed because of the overriding, intense superpower rivalry.

In the current era, many groups have begun to reassert their identities, often with objectives that are highly political. Unfortunately, as Allan Kagedan, a Soviet nationalities expert, told the Subcommittee, "the politicization of ethnicity often leads to violence." (9:16) Political ethnicity or nationalism can be seen as a basic need:

the need is to belong together in a coherent and stable community. Such a need is normally satisfied by the family, the neighbourhood, the religious community. In the last century and a half such institutions all over the world have had to bear the brunt of violent social and intellectual change, and it is no accident that nationalism was at its most intense where and when such institutions had little resilience and were ill-prepared to withstand the powerful attacks to which they became exposed.⁸

Some ethnic groups seek self-determination or autonomy within a multinational state or simply rights of expression and political participation equal to those of other citizens or groups. They use legal or constitutional mechanisms to that end. One such example would be the Czech and Slovak Federated Republic. Following a fair and democratic referendum, the two republics have decided that their futures lie apart.

Yet other groups have demonstrated ugly and unsettling objectives, allowing long-simmering hatreds to boil over and permitting vengeance to govern the means and ends of political life. Dr. Kagedan told the Subcommittee:

eastern Europe and central Eurasia, freed of communist control, have fallen prey to a history of ethnic enmity which has left the region strewn with conflicting territorial claims, tales of massacres, hostile ethnic stereotypes and contemporary scores to be settled. (9:17)

The war between Armenia and Azerbaijan over Ngorno-Karabakh is being waged with the echoes of the 1915 Turkish massacre of Armenians still ringing in the ears of combatants on both sides, while some of the historical echoes in the desperate struggle raging in the former

⁸ Elie Kedourie, *Nationalism*, London, 1960, p. 101.

Yugoslavia date back to the 14th century. In the latter case, some groups, employing a practice known as "ethnic cleansing," have been forcibly expelling others by terror and murder. When hatred of this intensity is combined with political will and powerful weapons, the results are disastrous.

Yet such intensity argues more strongly for forbearance and early efforts at conciliation - "preventive diplomacy" -- by the international community; qualities which were not much in evidence in the early stages of the crisis in the former Yugoslavia. Professor Edith Klein, an authority on Yugoslavia at York University, has noted that "the intense pressure put on the international community" to extend early recognition to Slovenia and Croatia" preempted setting in place any kind of conflict resolution procedure."(6:27)

Hence, the blame for the difficulties of effective peacekeeping at this juncture in ex-Yugoslavia should really be affixed to the inadequacies of earlier diplomatic efforts -- when the domestic political considerations of various foreign states overrode the process of reconciliation. The peacekeeping efforts now being made in the former Yugoslavia are a direct result of that failure and an object lesson for other cases where ethnic conflict threatens the viability of multinational states.

(4) The Expanding Scope of Security

The fourth trend of the new era is the expanding scope of security. Preserving and promoting security means fostering those conditions that create and maintain stability, while still allowing legitimate change. Threats to security, therefore, are those which disturb or impede the necessary conditions.

The Cold War approach to security was to determine as well as possible both a state's military capabilities and its intentions. The overwhelming emphasis was on issues related to the military balance between the superpowers. The root causes of conflict were perceived to be superpower rivalry and the arms race.

In the post-Cold War era, the definition of security is expanding. Issues that were of concern during the Cold War, such as nuclear proliferation and arms races, still carry great weight -- witness the anxiety about the command and control of nuclear weapons in the former Soviet Union. However, security no longer is considered an exclusively state-based concept any more than national armies are perceived as the only instigators of serious conflict. Military issues still matter, but no longer are they the paramount factor which they used to be.

Yet the end of the Cold War alone does not explain the enlarged scope of security. The fact that disparate and often non-military conditions may serve as catalysts of tension or trigger actual conflict is not a new phenomenon. What has changed is the way the world perceives such conflicts or threats of conflict. The communications revolution -- the phenomenon of the "global village" -- has magnified the impact of such strife everywhere. Consequently, in the discussion

of emerging security issues that follows the most salient factor may well be the increasing **visibility** of all these issues as much as the issues themselves.

One of the new issues to emerge as a security concern has been humanitarian aid, especially to areas affected by conflicts or natural disasters. The international community no longer finds it easy to ignore the fate of large numbers of suffering humanity -- even when the causes are due to internal conflict. Moral rectitude and public pressure have influenced decision makers to make at least some effort to alleviate suffering. UN Under Secretary-General for Humanitarian Affairs, Jan Eliasson, told the Subcommittee of a new concept of "the solidarity of people in need" as a means of balancing the diverging claims of national sovereignty and international interference.

The decision by the UN Security Council, on December 3, 1992, to send a U.S.-led force to Somalia to create a "secure environment for humanitarian relief operations" marks, according to some observers, a landmark in the development of humanitarian law.⁹ For the first time, a Security Council resolution stated that "the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia" by itself constituted "a threat to international peace and security," justifying outside intervention.¹⁰

Increasingly, the international community appears to recognize the welfare of suffering people and the urgency of their plight. Moreover, with the Cold War abated, there are fewer ideological or geostrategic barriers to interceding. The major inhibition now relates to states' willingness to use their resources for this purpose. Nevertheless, it is difficult to limit intervention to humanitarian affairs without addressing in some way the underlying political conflict. Indeed, it probably is vital that the causes be dealt with, once a decision on international intervention has been taken, for the alternative may simply be a recurrence of the problems in an even graver form.

Another set of issues of increasing concern within the international community, which are being described more often as a security matter, are human rights and democratic development. In a speech to the 47th session of the United Nations General Assembly, the Honourable Barbara McDougall, Secretary of State for External Affairs, described "three fundamental weaknesses" within nation states "that can cause disputes that go beyond their borders: (i) the absence or abuse of fundamental human rights; (ii) the absence of a developed

⁹ Paul Lewis, "First U.N. Goal Is Security: Political Outlook is Murky", *The New York Times*, December 4, 1992.

¹⁰ Paul Lewis, "Painting Nations Blue", *The New York Times*, December 9, 1992.

system of democratic values and institutions; and (iii) an inability to make responsible choices in the management of public policy."¹¹

Unfortunately, the Minister was unable to meet with the Subcommittee to discuss in greater depth the weaknesses she had outlined. The Subcommittee does not find itself in entire agreement with Ms. McDougall. While the Subcommittee accepts that democratic development may be a laudable long-term goal, it notes that in Western societies institutions of civil society preceded the advent of democracy or even democratic values by generations. It may be, rather, that democratic institutions can operate effectively only after a foundation of law and order has been established and accepted by the society as a whole. Indeed, too heavy and impatient an emphasis on democracy may prove to be counterproductive both to the maintenance of international peace and security and to the achievement of viable democracies. A senior UN official recently observed indirectly to another parliamentary committee,

Many people have accepted a game -- democracy -- which, when it comes right down to it, they don't want to play. In many parts of the world, people think they cannot afford to lose and so when the results of democracy are unacceptable they demand their own country or state where they are sure to win. In the former USSR, everyone wants to be sovereign.¹²

At the same time, the Subcommittee believes that Western governments should be concerned to encourage the legal and institutional basis for healthy and sustainable civil societies elsewhere in the world. Such a basis is crucial if a more tolerant approach to diversity is to be followed in states, the great majority of which are likely to remain multi-ethnic rather than unitary in composition. The emphasis, therefore, should be on good governance, which admits of both diversity and power-sharing, and on securing the rights of minorities rather than on early elections as a panacea, a general cure for all the political ills of mankind.

A third emerging security issue is the vast problem associated with refugees and other displaced peoples. This issue has been brought to the fore by several of the trends described above. The lot of refugees is seen as an unacceptable deprivation of the security of person with the potential to create destabilizing situations which, by definition, will involve other countries. Moreover, the countries most affected by refugee issues have gained new voices and new leverage within the international community.

Finally, security is also now being seen to include a complex range of economic and environmental factors. That widespread economic distress can lead to political instability and

¹¹ *Address by the Honourable Barbara McDougall to the 47th Session of the United Nations General Assembly, New York, September 24, 1992, 92/46, pp. 3-4.*

¹² Robert Miller, "Recent Visit to the United Nations," *Memorandum to Members of the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade*, November 17, 1992, p. 5.

even to international conflict is not a particularly new concept. More recent is the recognition that environmental decline can also occasionally lead directly to conflict -- for example, when scarce water resources must be shared. Generally, however, the environment's impact on nations' security "is felt in the downward pull on economic performance and, therefore, on political stability."¹³

(5) Multilateral Diplomacy

Inevitably, the new, broader security agenda will encourage an increased emphasis on multilateralism. Three main reasons may be cited:

First, as noted above, the number of states is increasing and thus the number with a stake in any issue area. The effect of this fragmentation actually has been to increase the interdependence of states. But although more states are demanding to be included in the process of negotiation and decision-making, "interdependence does not mean harmony; rather, it often means unevenly balanced mutual dependence." Nevertheless, states will search "for the forum that defines the scope of an issue in the manner best suiting their interests."¹⁴

Second, the past few years has seen a proliferation on the international agenda of issues, that cut across national boundaries and require collective action and international cooperation. These include environmental concerns such as global warming and acid rain, debt crises, health epidemics, the drug trade, the protection of human rights, refugee movements, and terrorism.

Third, in the new era, no one state alone either can or will be able to afford the costs of providing all the necessary support and assistance, whatever the issue might be. In order to create a pool of resources big enough to accomplish all the tasks that are agreed upon, a significant number of other states and organizations will have to be involved.

Given that diplomacy increasingly will be practised in a multilateral context, the United Nations will become a leading forum of discussion and negotiation and, less certainly but most likely, an important vehicle for providing aid and resources. Regional organizations also may play more important roles.

Aleksandr Belonogov, Russian Ambassador to Canada and former Soviet Ambassador to the United Nations, told the Subcommittee that the Cold War held the effectiveness of the United Nations in check. With its passing ends "a state of semi-paralysis in its most important but politically most delicate sphere of international security." (5:6) Already, the new-found consensus among the five permanent members of the Security Council has spawned a series of

¹³ Jessica Tuchman Matthews, "Redefining Security", *Foreign Affairs*, Spring 1989, p. 166.

¹⁴ Joseph S. Nye, Jr., "Soft Power", *Foreign Policy*, p. 158.

initiatives in several regional conflicts that previously had been impervious to progress. These have included the decolonization of Namibia, mediation efforts throughout Central America, and the movements toward peace in Afghanistan, Angola, Cambodia, and Mozambique.

Canada's Interests

Changes in international relations over the past few years have been dramatic. The obvious question which these changes raise for Canada is whether Canadian policies should change as well. What are Canada's interests in this new period of transition?

Historically, Canada has justified its activity in peacekeeping as an expression of an overarching policy of helping to maintain international peace and security. In the discussion above, it was noted that security now encompasses stability and economic well-being, as well as more traditional military considerations. Although striving to promote international security certainly contains elements of altruism, it is anchored in two quite pragmatic considerations of fundamental importance to Canada's own security. First, widespread respect for the rule of law makes the world safer and more predictable. Second, Canadians will be more secure if Canada is a stable and prosperous society within a community of stable and prosperous societies.

Collective security, in principle, means creating and maintaining international peace and security by regulating and enforcing appropriate international relations through the rule of law and by encouraging the prosperity of individual states within that framework. Accordingly, collective security is a chief pillar of Canada's foreign policy; peacekeeping acts as a buttress to that pillar. William Barton, former Canadian Ambassador to the United Nations, summarized this position for the Subcommittee: "Canadian participation in peacekeeping has made a substantial and valuable contribution to the attainment of international peace and security and thus to our foreign policy goals and the national interest." (5:11)

Professor Harold Klepak of the Collège militaire royal de St-Jean observed that, as the Canadian military presence in Europe diminishes, Canada will be seeking new kinds of opportunities to play a role and influence events on the world stage. Canada's expertise in peacekeeping is an obvious asset in such a strategy.

From a military point of view, particularly now that we have withdrawn from Europe to all intents and purposes, peacekeeping is the only major area of Canadian military activity that is not continental....peacekeeping is what we do that is not with the United States and therefore may provide a role in terms of keeping our forces abreast not so much with modern technology as with what is happening in the world in cooperative efforts on a multilateral basis. As multilateralism is the basis of Canadian interests historically, that is an important point.(3:11)

Professor Klepak's final observation is an accurate characterization of the period since 1945. Multilateral institutions provide channels for the pursuit of many of Canada's foreign policy objectives. As a middle power, Canada frequently has interests similar to those of other middle powers. Acting alone, it may have only a limited capacity to achieve its goals. However, when Canada acts in concert with a group of middle powers, Canada can both influence the goals of that group and contribute to the resources and weight of the group.

Moreover, Canada has had a special reason to emphasize a multilateral approach in its international diplomacy. As a middle power with innumerable ties to the United States, Canada always has been concerned to create countervailing ties to offset American influence. The conviction has been that in multilateral forums, Canada would find, among other states, allies for its positions, and as a group they, in turn, could influence U.S. policies. This notion of a countervail is a tradition in Canadian foreign policy, and should be maintained, not for its sentimental value, but because it remains a rational direction for policy given the unique constraints that Canada faces.

However, especially at a time of increasing American participation in multilateral institutions of peace and security, it is in Canada's interest to increase its own involvement in these institutions in order to take advantage of American resources, while at the same time trying to ensure that American participation does not overwhelm the legitimate interests of middle and smaller powers.

There are other reasons for Canadian involvement. Professor David Cox of Queen's University suggested that Canada has achieved certain side benefits from the practice of peacekeeping.

Peacekeeping has helped Canada to establish itself as a leading proponent of cooperative approaches to international security....peacekeeping, and with it the image of a responsible internationalist state, raises Canada's profile and strengthens our position across a broad range of international diplomatic negotiations.(6:6)

The Subcommittee accepts this argument, but it questions whether either Canada's politicians or its diplomats are making full use of the leverage Canadian activities could provide. A generation in Cyprus and intense involvement in Yugoslavia must surely indicate our ongoing contribution to European security. Perhaps more credit, and therefore more benefits, could be gained from these activities in various multilateral and bilateral dealings.

Professor Cox remarked also that peacekeeping had become an important element in shaping the Canadian identity:

[P]eacekeeping, which is really the most visible manifestation of Canada's international diplomacy, identifies Canada to Canadians. It makes us aware of

our international orientation, of an orientation that is distinctively and perhaps uniquely Canadian.(6:6)

The final traditional Canadian interest in pursuing an active profile in peacekeeping was the benefits it provided the military. A predecessor of this Subcommittee, the Senate Special Committee on National Defence, heard from General Paul Manson, the Chief of Defence Staff in 1987, that "there is no question that we welcome the opportunity to send our people to the United Nations peacekeeping operations." He went on to explain that the training that peacekeeping offers is difficult to provide in an artificial setting, and he especially emphasized its importance for junior leaders in the Canadian Forces.¹⁵

This point was reconfirmed on more than one occasion during the Subcommittee's proceedings, but Major-General Clive Milner, the former Commander of the UN Force in Cyprus, may have put it most succinctly when he said:

There is nothing like the completion of a six-month or one-year assignment to a United Nations mission by a Canadian officer or soldier to raise his morale, because he feels that he has done something for himself, for his unit, for his uniform, for his country and for the world at large. There is a tremendous feeling of satisfaction when that young man or young woman comes home and is able to say, 'I helped keep the peace. I may have helped save lives. I helped people in distress, people who were much worse off than I am....' As an individual it raises morale. Collectively as a unit it certainly does, and therefore it contributes to the well-being of the Canadian Forces at large.(10:14)

The foregoing provides a summary of the main reasons for Canada's active participation in international peacekeeping over the years -- Canada's interests in peacekeeping. This report will seek to explore, along with what has changed in the world since the end of the Cold War, what changes Canada should adopt with respect to its peacekeeping activity.

We have mentioned the Subcommittee's conviction that, in trying to assess this question, the inherent virtue of the activity or even our abilities at it are not sufficient reason to warrant its continuation. Alex Morrison, of the Canadian Institute of Strategic Studies, who has a great deal of peacekeeping experience, suggested that Canada contributed to peacekeeping: "because it was good."(7:20) While this may have been an adequate response during the initial phase of peacekeeping -- the phase which bears a distinctively Canadian stamp because of the efforts of statesmen like Lester Pearson and Howard Green and Paul Martin to make it work -- it no longer is adequate as we move into an era when demands for Canadian involvement multiply,

¹⁵ Report of the Special Committee of the Senate on National Defence, *Canada's Land Forces*, October 1989, p. 83.

when missions may require larger forces, when the risks are greater, and when the complexity and nuances of the various missions have all significantly increased.

In the past there appears to have been a proclivity on the part of successive Canadian governments to participate in every peacekeeping mission. They did not decide to participate lightly, without weighing the relevant factors, but the decisions increasingly came to be taken in a context in which Canada's record and reputation were never far removed from the minds of the decision-makers. A Canadian military historian, J.L. Granatstein, has made this point; he quotes the late distinguished scholar of Canadian foreign policy, John Holmes:

'Ours is not a divine mission to mediate. Our hand is strengthened by acknowledged success, but it is weakened if planting the maple leaf becomes the priority'. Too often Canada's participation in peacekeeping operations (PKOs) has had some of this 'planting the flag' idea about it, a sense that we must maintain our record as the country that has served on more PKOs than any other - - whether or not those operations made sense, had much chance of success, or exposed our servicemen and servicewomen to unnecessary risks in an unstable area of the world.¹⁶

The Subcommittee also notes Professor Granatstein's admonition that "for too many Canadians peacekeeping has become a substitute for policy and thought."¹⁷ In this report, we seek to set forth factors which ought to be taken into account as the Government strives to achieve a policy to guide Canada's participation in peacekeeping in the complex new era in which we live.

¹⁶ J.L. Granatstein, "Peacekeeping: Did Canada Make a Difference? And What Difference Did Peacekeeping Make to Canada?" in *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, ed. by John English and Norman Hillmer, 1992, p. 223.

¹⁷ *Ibid.*, p. 234.

II PEACEKEEPING DURING THE COLD WAR

Origins and Principles

Peacekeeping was a development of the Cold War era. It was an effort by the international community to operate imaginatively within the parameters the Cold War imposed. Its effectiveness was curtailed, however, by the limitations of those parameters. As it developed, peacekeeping came to mean the insertion of military troops in an area of recent hostilities where a ceasefire has been accepted by all the parties to the conflict. Peacekeeping itself was not intended to resolve conflicts; rather, it was a "confidence-building measure" -- a method of constraining or deterring any new outbreak in hostilities, as well as of helping to implement the agreement negotiated between the parties to the conflict.

Peacekeeping was an innovation; its invention was neither provided for nor foreseen in the UN Charter. Meeting immediately after the Second World War, the authors of that document were preoccupied with conflict between states. They foresaw two pillars safeguarding the world against another Hitlerian scourge: first, the pacific settlement of disputes by negotiation, mediation, arbitration and judicial procedures under Chapter VI and, second, if that failed, enforcement (military means) under Chapter VII.¹

Peacekeeping began as "third party conflict control," with **observer missions** in Palestine and Kashmir in 1948. Its fundamental characteristics were objectivity, impartiality, and non-violence, with military observers going unarmed since it was believed that personal weapons would prove more dangerous to the possessors than to anyone else. Observer missions "consist largely of officers who are almost invariably unarmed...[although] sometimes reinforced by infantry and/or logistic units, usually for a specific purpose and a brief period of time."² Their primary role is to observe and report events and/or functions. However, these missions can have a broader mandate, which include such activities as monitoring a ceasefire and reporting on the human rights situation.

Peacekeeping forces, in contrast, consist of "lightly armed infantry units, with the necessary logistic support elements," but they may be assisted in their mission by observers.³ The forces are "interpositional," that is, placed between belligerents, and mandated to monitor

¹ John Mackinlay and Jarat Chopra, "Second Generation Multinational Operations", *The Washington Quarterly*, Summer 1992, p.2.

² *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping*, New York, United Nations Department of Public Information, 1990, p.8.

³ *Ibid.*

and to enforce, to a certain extent, truce agreements. Their weapons are for self defence only; rules of engagement, the guidelines for soldiers' use of force, were especially restrictive.

Although peacekeeping has come to be associated with the United Nations, that world body does not have exclusive rights to the practice. Other international or regional organizations also have engaged in peacekeeping from time to time. But it was under UN auspices that peacekeeping was developed and it has been the UN that has most consistently employed it.

The first true peacekeeping force was organized in 1956 in the Middle East -- "a tribute to the vision of 'Mike' Pearson," in the words of Brian Urquhart when he met with the Subcommittee in New York.⁴ Lester ('Mike') Pearson was Canada's Secretary of State for External Affairs at the time. When the British, French and Israelis sought to wrest the Suez Canal from Egypt's control, the Security Council was unable to act because the British and French vetoed every proposal. So the General Assembly simply took over by adopting a resolution creating the UN Emergency Force (UNEF I). According to William Barton, a Former Canadian Ambassador to the UN:

The trouble was that some countries argued that the General Assembly went beyond its authority and therefore any assessments that were made to pay for this were not binding on them. As a consequence, in effect, although it was supposed to be by assessment, some countries were paying and some were not.(5:21)

This difficulty was the first of many with respect to the financing of UN peacekeeping operations. Such difficulties continue to plague the world organization.

Despite these and other difficulties, the UN managed to set up 13 peacekeeping and observation missions by 1978, followed by a hiatus of ten years. For the most part, those missions were filling post-colonial vacuums and have been compared to a "'sheriff's posse', mustered at the last minute to prevent the worst." As such, they provided "a safety net and an alternative to active confrontation between East and West."⁵

Throughout the Cold War, the prerequisites that were developed for the UNEF operation applied to all the missions. Colonel Michael Houghton, the Director of Peacekeeping Operations at the Department of National Defence, summarized them for the Subcommittee as follows:

⁴ The preceding paragraph draws largely on comments by Sir Brian Urquhart, now Senior Fellow at the Ford Foundation, but for many years the U.N. Under Secretary-General responsible for peacekeeping. A U.N. official since the 1940s, he has written several books on related topics, including a major biography of U.N. Secretary-General Dag Hammarskjöld, and he is currently at work on a biography of Ralph Bunche, the American Under Secretary-General, whom Urquhart also credits with an enormous influence on the evolution of peacekeeping.

⁵ Brian Urquhart, "Beyond the 'sheriff's posse'", *Survival*, May/June 1990, p. 197.

- . a workable mandate;
- . consistent support from the Security Council;
- . cooperation of the parties in the conflict;
- . readiness of the member states to make available personnel and resources;
- . a geographically balanced and representative force;
- . effective and integrated UN command; and,
- . adequate logistical and financial support.(3:13)

A Review of Canada's Involvement in Peacekeeping

During the Cold War, from 1948 to 1988, some 80,000 Canadian Forces personnel participated as either unarmed observers or as armed peacekeeping forces in 21 international peacekeeping operations mounted either by the United Nations or outside the UN framework.⁶ The following overview categorizes these operations into: (a) UN observer missions; (b) regular peacekeeping or interpositional forces; (c) peace enforcement; and (d) non-UN operations.

(a) UN Observer Missions

Canada participated in the first two observer missions established by the United Nations. The first was the UN Military Observer Group India-Pakistan (UNMOGIP) to which Canada reluctantly agreed to send four observers from the reserve army upon its creation in 1949.⁷ Canada continues to provide a Hercules aircraft to assist in the twice yearly moves of UNMOGIP Headquarters between India and Pakistan. The UN Truce Supervisory Organization (UNTSO) actually had been established earlier, in 1948, to maintain the general armistice agreements between Israel and its opponents in the Middle East. However, Canada began contributing observers -- a few officers -- to UNTSO only in 1954, although it has continued to attach personnel ever since. Canada contributed also to the UN Yemen Observer Mission (UNYOM) in 1963-64.

(b) UN Regular Peacekeeping or Interpositional Forces

The first peacekeeping operation that involved the interposition of armed forces between warring factions was the UNEF I, created to supervise the ceasefire which followed the Anglo-French-Israeli attack on Egypt. The UNEF I remained in place until 1967, when it was withdrawn at Egypt's request, thus helping to precipitate the Six-Day War.

⁶ General Paul D. Manson, "Peacekeeping in Canadian Foreign and Defence Policy", *Canadian Defence Quarterly*, August 1989, p. 7.

⁷ J.L. Granatstein, "Peacekeeping: Did Canada Make A Difference? And what Difference did Peacekeeping Make to Canada?" in John English and Norman Hillmer. *Making A Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, Toronto, 1991, p. 225.

There have been a series of forces in the *Middle East* since then. A second force (UNEF II) was interposed at the end of the October War, in 1973, and remained until 1979. As well, the UN Disengagement Observer Force (UNDOF) was stationed in the Golan Heights in 1974 to monitor the Israeli-Syrian ceasefire following the October War. Canada continues to provide logistics, communications, and technical support to that UN force. In 1978, Canada provided the initial communications, and logistical support for the UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL) after the Israeli invasion.

The same difficulties which Ambassador Barton described in regard to UNEF I applied even more forcefully to that of *the Congo* in 1960.

[B]oth the French and Soviet delegations, for varying reasons, did not want to pay for it. That produced a crisis over the question of the application of the principle of Article 19 of the charter, which says that if a country is two years in arrears it cannot vote. The UN was going to invoke this provision against the Soviet Union and France, two of the permanent members of the Security Council. In the final analysis the UN backed off from doing that, with reason, because it would have meant the end of the UN.(5:21)

A former senior UN official, F.T. Liu, told the Subcommittee in New York that the UN organization reached its nadir during the Congo crisis, which makes him optimistic about the current challenges the organization is facing, if only by comparison.

Of the Cold War operations, the Congo (Operation des Nations Unies au Congo, ONUC) was the only one to presage certain contemporary operational problems. These resulted from its broad scope (it encompassed both military and civilian elements in a vast effort to fashion a new African state) and the problems it encountered on the ground, which included constant internal conflict and the collapse of the country's entire political and administrative infrastructure.

ONUC almost bankrupted the UN and it demonstrated the difficulty of mounting operations when influential states have conflicting views. On the other hand, the operation saw UN soldiers helping to relocate refugees, providing medical and humanitarian assistance, shipping food and medicine to needy provinces, and maintaining law and order. Its large civilian component of 2,000 personnel advised the Congolese government on social and economic planning and trained people to fill abandoned public service positions following the flight of most of the Belgians who had administered the area before independence.

When the last UN troops were withdrawn in 1964, the country retained the borders it had had at independence, in spite of three major secessionist movements, at least one of which had the material support of the Soviet Union. Brian Urquhart has written:

We had gone into the Congo at a time of anarchy and collapse to secure the territorial integrity of that country and to help its newly independent government to take over responsibilities for which it had had no preparation whatsoever. Our presence had also prevented the East-West struggle for the Congo from actually taking place on the ground.⁸

The situation in *Cyprus* vividly illustrates the difficulty of trying to keep peace in a society which itself is simply unable or unwilling to make peace in a lasting way. Since 1964, Canada has contributed peacekeeping troops to the UN Force in Cyprus (UNFICYP), established that year in response to persistent violence between Greek and Turkish Cypriots, following the island's independence from Britain in 1960. Later, an invasion by Turkey, in 1974, severed the island, and UN troops began patrolling an established ceasefire line separating the Greek and Turkish communities.

Since the beginning of the conflict, little progress has been made toward a resolution. This lack of progress has spawned an ongoing debate over whether the peacekeeping mission is contributing to peace or helping to prevent it. Some critics maintain that the situation has been worsened by the dependency of both Cypriot communities on the peacekeepers; neither side is eager to disrupt the status quo, the artificial peace preserved by peacekeeping. Others have argued that maintaining UNFICYP is less costly than the lives that would be lost if the force left and fighting broke out between the two sides. Among the latter is Professor H.A. Klepak, of the Collège militaire royal de St. Jean, who said to the Subcommittee:

I am not sure to what extent Canadian public opinion would approve of what might be seen as simply washing one's hands and allowing a blood bath in an area where we have had such a lengthy connection.(3:29)

Alex Morrison reiterated these concerns: "...we may have to accept that in certain areas of the world United Nations forces will be deployed forever because the result of withdrawing UN-deployed forces may mean a renewal of hostilities and the killing of more people."(7:35)

Certainly, as Major-General Clive Milner made clear to the Subcommittee, there has been no lack of effort to resolve the Cypriot problem by a succession of Secretaries-General and their staffs.(10:17) Cyprus typifies the dilemma described by one of the UN secretariat's wiser heads some years ago:

...we have to face disputes where the parties do not want to reach accommodation, where accommodation is extremely difficult given the present situation and the present interests of the parties. We have to think not so much

⁸ Brian Urquhart, *A Life in Peace and War*, New York, 1987, p. 195.

in terms of solving a dispute "here and now," because it often cannot be done, but in terms of exercising conflict control.⁹

UNFICYP operates under a renewable six-month mandate which tasks the force with preventing a recurrence of fighting, contributing to law and order, and assisting in the return to normal conditions. The mandate, which has an accumulated debt of almost \$200 million, was last renewed in December 1992. UN members are supposed to reimburse about 10% of the cost (U.S.\$1 million a year) for the Cyprus force; yet they are 10 to 12 years behind in payments to Canada and other countries that send troops. The Canadian government estimates that it is owed U.S. \$15 million. At the time of writing, Canada fields approximately 575 soldiers in Cyprus, in a sector which includes the capital city of Nicosia, at a cost of \$14 million a year.

After reviewing its commitment, the Canadian government announced on December 11, 1992, that, beginning in June 1993, it would be withdrawing its soldiers, with the last returning home in October, 1993. This is not a precedent. Five years ago, Sweden withdrew most of its peacekeepers in the face of escalating costs and the lack of progress in solving the dispute. Denmark began total withdrawal of its forces on December 15, 1992, and Britain and Austria have announced small cutbacks. The Government's view, as we understand it, is that after almost thirty years, Canada has done enough. It is time for the load to be shared by other member states of the UN, which have not suffered the frustration of participating in the UN's longest standing peacekeeping force.

(c) Peace Enforcement: the Korean War Precedent

The Korean War was both a precedent and an anomaly. For the first time in its history, the UN authorized peace enforcement, in accordance with the Chapter VII of the UN Charter ("Action With Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression"). This episode was the lone precursor in UN history of the Persian Gulf operation. In June, 1950, North Korea launched an attack on South Korea and, within two days, the Security Council recommended that UN Members furnish the necessary assistance to South Korea. On July 7, 1950, the Security Council authorized the formation of a unified command under the leadership of the United States, to which 16 nations, including Canada, contributed troops. Five others supplied medical units.

The operation was also a departure from Cold War patterns. There was a rare opportunity for consensus on the Security Council since, at the time, the Chinese seat was held by Taiwan and the Soviet Union was boycotting the Council in a demonstration of communist solidarity. The mission stood, until 1991, as the lone example of "collective security enforcement," which has been described as a number of nations joining together to repel an act

⁹ George Sherry, "The Role of the United Nations in Resolving Conflict Situations," Department of Public Information, Non-Governmental Organizations Section, DPI/NGO/SB/83/6, 11 March 1983, p. 2.

of aggression and thereby maintain international peace and security, as envisaged by the founders of the UN in Article 1 of the Charter.¹⁰

(d) Non-UN Operations

Canada has participated also in most non-UN initiatives: the International Commissions for Supervision and Control (ICSC) from 1954 to 1974, and the International Commission for Control and Supervision in 1973, both in Indo-China.¹¹ Canada helped in monitoring the implementation of the Geneva agreements on Indo-China. As well, since 1985, Canada has contributed personnel to the Multinational Force and Observers in the Sinai peninsula to help monitor the security arrangements set out in the 1979 Camp David Accords between Israel and Egypt.

An Imaginative Stopgap

The rigidities of the Cold War made the development of some kind of instrument to help in the maintenance of international peace and security the only alternative to the diplomatic equivalent of a straitjacket. The result was peacekeeping -- an innovative stopgap measure, although inferior to the collective enforcement measures that the UN Charter had prescribed, but which could not be utilized because of the divisions within the Security Council.

Nevertheless, peacekeeping developed into a tested and proven method for dispute containment. It also provided fertile ground for dispute resolution when accompanied by peacemaking, that is, diplomacy designed to bring parties to a lasting peace.

But the inherent limitations on peacekeeping imposed by its Cold War origins restricted its wider use. With the removal of these limitations in a new era, the second generation of operations presents the possibility of a more sophisticated and flexible tool for the maintenance of international peace and security.

¹⁰ Article 1 of Chapter I of the UN Charter states in its opening lines that the purposes of the UN are "To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace...." It is concerning such threats to which Chapter VII is later devoted.

¹¹ The *International Commissions for Supervision and Control* (ICSC) were created in 1954 to supervise and report violations of the 1954 Geneva Accords. These Commissions (one each for Cambodia, Laos and Vietnam), which had Canada, Poland and India as commissioners, reported to Britain and the Soviet Union, the co-chairs of the Geneva Conference. Canadians were mainly deployed in Vietnam and totalled approximately 150.

The *International Commission of Control and Supervision* (ICCS) had to monitor the cease-fire in South Vietnam as agreed in the Paris Peace Accords. The Commission also supervised the exchange of prisoners and ensured that no military buildup occurred. The 1,160 members of the Commission came from Hungary, Indonesia, Poland and Canada (which itself sent 240 military personnel and 50 officials from External Affairs).

III PEACEKEEPING IN TRANSITION

Second-Generation Peacekeeping

The 13 peacekeeping operations set up during the Cold War were almost exclusively military in character. Since then, peacekeeping has become more complex. There is now what several UN officials have referred to as "a new paradigm of peacekeeping." The main characteristics of this new paradigm, in its present evolution, were described to the Subcommittee by Marrack Goulding, then the UN Under Secretary-General for Peacekeeping Operations, as follows:

- (1) new operations usually have a large civilian component;
- (2) they often involve elections -- their organization and conduct;
- (3) usually involve an important information component, especially concerning democratic institutions;
- (4) they often involve a police component;
- (5) they often involve a human rights dimension, going beyond the supervision of police by intruding deeply into the judicial and penal systems;
- (6) they are time-limited -- most new operations have a timetable for implementation, which has been good for the troop-contributing countries; and
- (7) more often than not, the new operations are dealing with internal conflicts.

Mr. Goulding noted also that, more and more frequently, the UN by its operations is offending against Article 2, paragraph 7 of the UN Charter, which forbids intervention into the affairs of sovereign states; on the whole, this trend had been accepted by the member states. Canada's Ambassador to the UN, Louise Frechette, offered an interesting gloss on this observation by pointing out that, for the time being, any effort to codify peacekeeping in a strict sense could be counterproductive since several countries would be obliged to offer very restrictive interpretations on what the UN should undertake. For example, most developing countries desired humanitarian intervention in Somalia, but would have been obliged to oppose it if a precise principle as to when humanitarian intervention might take place were to be sought. The lack of clear policy today may be a good thing, she suggested, insofar as it allows for a new paradigm to evolve during this transitional period.

Yet another characteristic of the new peacekeeping operations is the requirement for a more effective military component. This has been emphasized both in Bosnia and in Somalia, where troops are being used to protect humanitarian supplies, an operation involving much greater risks than traditional peacekeeping, in part because the troops cannot be impartial about their task. Marrack Goulding told us that the protection of convoys falls closer to peace enforcement (which is directed against one party, by definition) than to traditional peacekeeping (involving the consent of the parties).

In many respects, the term "peacekeeping" has worn out its usefulness; however, it is difficult to replace it with another term that is any more precise. That is why this report refers to peacekeeping in transition or to second-generation peacekeeping, which may be the most accurate designation of the "new paradigm" to which diplomats at the United Nations hopefully refer. In order to consider this new generation of peacekeeping more thoroughly, it is important to review some of the most important recent operations.

Recent UN Operations

Since 1988, when the Cold War had abated, 15 new operations have been created (some of them now concluded), all but one under UN auspices.¹ Several additional operations are currently under consideration. At the end of 1992, Canada had participated in all the new operations established during this period, contributing a total of 5,000 personnel. This was in addition to the forces Canada continued to contribute to on-going missions established during the Cold War.

(i) Observer Missions

At the low end of the scale in terms of intensity have been several observer missions or groups. The first of these was the *Office of the Secretary-General in Afghanistan and Pakistan (OSGAP)*, which was created in 1990 to provide the Secretary-General's Special Representative with a military advisory unit. As of September 29, 1992 its strength was 10, including one Canadian.

The *UN Iraq-Kuwait Observation Mission (UNIKOM)* became operational on April 24, 1991, following the Gulf War, in order to monitor the ceasefire and provide a demilitarized zone along the Iraq-Kuwait border. At its peak, the total strength was 1,440 personnel drawn from 34 nations. Canada sent a contingent of 301 field engineers, whose responsibilities included clearing mines and dismantling fortifications; only 45 personnel remain.

The *United Nations Observer Group in El Salvador (ONUSAL)* is monitoring both the ceasefire along the demilitarized zone and the human rights situation in the country, as well as helping to create a domestic police force in El Salvador. The mission has had two stages, the first beginning in July 1991, and the second in February 1992, with the mission scheduled to end May 31, 1993. Canada deployed 55 military observers to the region beginning in January 1992; that number has since been reduced to six. In the spring of 1992, ONUSAL took on the responsibilities of United Nations Observer Group in Central America (ONUCA), the civilian/military operation created to facilitate a peaceful end to internal and transborder armed struggles in Central America. This mission's mandate has been extended to May, 1993,

¹ The lone non-UN operation to date has been the EC Monitoring Mission in Yugoslavia (ECMMY). Other organizations, such as NATO and WEU, have contributed to UN operations.

although the peace process is in jeopardy because of the El Salvador government's difficulties in cleaning up an armed forces accused of rampant human rights abuses.

(ii) The UN Angola Verification Mission (UNAVEM)

The ten-year hiatus, between 1978 and 1988, in the setting up of UN operations was broken with the deployment of UNAVEM in January, 1989, to supervise the withdrawal of Cuban troops from Angola following the peace accords of December, 1988, between Angola, Cuba, and South Africa. A second phase in the mission (UNAVEM II) began in June, 1991, with a mandate to verify the ceasefire and demobilization arrangements in the Angola Peace Accords which had been signed May 31 by the Government of Angola and the opposition Union for the Total Independence of Angola (UNITA), bringing 16 years of civil war to an end.

Elections were held on September 29-30, 1992, and were declared to be free and fair by UN observers. But UNITA, the losers in the elections, refused to endorse the result and pulled their forces out of the united army. Because the two parties were not completely disarmed prior to the elections, each has the capability to resume warfare. As a consequence, the operation is being extended from month to month as the UN attempts to broker a new deal; local ceasefires are being reached and broken in many areas. Canada has withdrawn all its observers from the mission. The Secretary-General has drastically reduced its size and has warned that the current mandate, which expires on April 30, 1993, should not be renewed unless the civil war is halted.

(iii) Namibia (UNTAG)

The UN Transitional Assistance Group (UNTAG) in Namibia is the first example of the new generation of peacekeeping operations that are the offspring of the Cold War's demise. A year-long operation, the goals of which were chiefly political, it successfully carried out, under extremely tight deadlines, what the UN itself called "the largest decolonization exercise" in its history.²

The tasks were complicated and numerous. The South African military structure in Namibia had to be dismantled and the confinement of the guerrilla forces of the South West African People's Organization (SWAPO) to their base in Angola had to be monitored. The South West Africa Police had to be brought under effective monitoring. Discriminatory and restrictive legislation had to be repealed, political prisoners and detainees released, an amnesty for returnees proclaimed, and the many thousands of Namibian exiles, including political leaders, had to be enabled to return.³ Above all, UNTAG had the task of ensuring that a major change in political atmosphere took place so that a free and fair election campaign culminating in fully democratic elections could occur.

² Clyde Sanger, "Namibia: The Black Man's Burden," *Behind the Headlines*, Canadian Institute of International Affairs, Volume 48, No. 4, Summer 1990, p. 2.

³ United Nations, *The Blue Helmets: A Review of Peace-keeping*, New York, 1990, p. 368.

To accomplish all this, UNTAG assembled a team which, at maximum deployment during the elections in early November, 1989, consisted of almost 8,000 drawn from 120 countries: just under 2,000 civilians (including international personnel), 1,500 police, and approximately 4,500 military personnel.⁴ It was the first time that a UN peacekeeping operation had involved election supervisors and civilian police on a large scale. This massive display of strength -- and particularly the efforts of UNTAG's information service which provided Namibians with relevant and objective information about what was happening -- helped the UN to build public confidence in the process. The fact that voter turnout in the November, 1989, elections was 97.3 percent gives an indication of that confidence.

UNTAG's lessons are highly relevant to potential missions that seek to combine elements of peace-making and peacekeeping, civil and military elements within a single mandate. Among the most important lessons was the danger of late deployment of the military units (because of bickering in the Security Council and General Assembly over the size of the military component and the budget).⁵ This resulted in a bloodbath of SWAPO fighters by South African security forces at the very outset of the mandate on April 1, 1989. SWAPO personnel had crossed the border from Angola and were viewed as hostile by the South Africans; unfortunately, there was no effective UN presence there at that early date, to deter the worst from happening. It was an unpropitious debut, which could have jeopardized the entire mission. It could have been avoided had the major member states in New York been less stingy.

(iv) The UN Mission for the Referendum in the Western Sahara (known as MINURSO, its French acronym)

MINURSO was launched in April, 1991, with the first hundred observers deployed in September. It was created to enforce a ceasefire between Morocco, which occupies the disputed territory and has settled 350,000 people there since 1975, and the Polisario Front, which seeks to create an independent state and is backed by the Organization of African Unity (OAU). It was also to organize a referendum offering residents a choice between integration with Morocco and independence. But neither side has held to the ceasefire agreement, the referendum has been delayed by a dispute over whether the Moroccan settlers should be included on the voters' list, and the operation has received scant attention at the UN -- all of which has eroded the operation's credibility. Although Canada was to have sent 700 CF personnel, they were never deployed. Because of the prolonged elections deadlock, Canada is considering withdrawing its 30-odd observers. The Secretary-General has indicated that the mission may soon be terminated.

⁴ *Ibid.*, pp. 342 and 354.

⁵ *The Blue Helmets*, *op.cit.*, p. 353.

(v) *The UN Advance Mission in Cambodia (UNAMIC) and the UN Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)*

These operations were established in late 1991 and early 1992 to oversee a ceasefire between warring factions and to organize the election of an assembly to draft a new constitution. Their genesis lay in the comprehensive peace accord signed on October 23, 1991, by all warring parties at the Paris International Conference on Cambodia (PICC). Canada was a signatory and co-chaired the PICC's First Committee, which dealt with peacekeeping arrangements. The UN has also taken over five of Cambodia's ministries -- foreign affairs, defence, finance, public security, and information -- in order to ensure a fair electoral process.

UNAMIC has been in Cambodia since November, 1991, with an advance party of 200 military and civilian observers mandated to oversee the ceasefire and provide security for the return of Prince Sihanouk. Its full deployment totalled almost 400 personnel from 23 countries, including 95 Canadians. Canada already had deployed eight personnel as part of a monitoring commission to help supervise the withdrawal of 50,000 to 70,000 Vietnamese troops from Cambodia.

UNTAC was created on February 28, 1992, with a mandate limited to 18 months and an estimated price tag of U.S.\$1.8 billion; general elections are scheduled for 1993. It involves 22,000 peacekeepers; just under 16,000 troops will be deployed in 12 infantry battalions drawn from more than 20 countries to monitor the ceasefire and to disarm all military forces. A 3,600-person police force will supervise law and order in the country, and a civilian contingent of 2,400 personnel will act as civil administrators (with 1,400 of them assisting in the election process, along with 56,000 Cambodians). As of February, 1993, 213 Canadian personnel were in Cambodia.

The peace process started by the PICC continues along a rocky path, trying to follow the principal document of the Paris Peace Accords: withdrawal, ceasefire, disarming and related measures; elections; repatriation of refugees and Cambodian displaced persons; the principles of a new constitution. But "implementation of every provision will require good faith on the part of all" the factions -- a very tall order.⁶

The Khmer Rouge, which were supposed to share power with the three other factions, have refused to cooperate until their demands for increased power within the Cambodian Supreme Council are met. They have refused also to turn over their weapons to the UN. The other factions, which had been complying with the ceasefire and disarming provisions of the peace accords, have stopped turning over weapons. They have indicated that they will resume disarming when the Khmer Rouge begin to cooperate. Some reports, including sources within the Thai military, indicate that the Khmer Rouge are planning a renewed military campaign. There have been many clashes between the factions and attacks on the UN personnel, both

⁶ Gerard Hervouet, "Rebirth of the Cambodian Nation," *Peace & Security*, Winter 1991/92, p. 15.

military and civilian. The terrain in Cambodia makes both the supervision of a ceasefire and the enforcement of economic sanctions all but impossible. The operation's resources are strained, the morale of its personnel is low, and doubt is growing about the possibility of holding free and fair elections in the spring of 1993, as required by the mission's mandate.

(vi) The UN Protection Force in Yugoslavia (UNPROFOR)

UNPROFOR was approved by the Security Council on February 24, 1992, to monitor a ceasefire between Croatia and the Yugoslav army, to permit that army to withdraw into Serbia, and to separate the warring factions into protected areas. Deployment of 14,000 personnel from 31 countries (including 1,200 Canadians from 4 Canadian Mechanized Brigade based in Germany) began on April 5. Among the many contentious issues was the decision to base the headquarters for UNPROFOR in Sarajevo, some 400 kilometres forward of the front line. Major-General Lewis MacKenzie, the first Chief of Staff of UNPROFOR, told the Subcommittee that the military expressed reservations about the idea when the plans were being developed in New York.

The thought was that the placing of the European community military monitor headquarters in Zagreb [in Croatia] had compromised their impartiality. Even if they were impartial, the perception was that they were somehow pro-Croatian. [The UN] did not want us in Zagreb or Belgrade. A number of us suggested Slovenia.... But Sarajevo was relatively quiet at the time, although the prospects were that fighting would break out.... But when things started to become active in Sarajevo, we had no mandate to deal with them other than to assist on a humanitarian basis.... [W]e had no mandate for Bosnia-Herzegovina.... It was preventive deployment. It was hoped that the United Nations presence would cool the situation. What the military personnel on the [reconnaissance] said, may be just the opposite. As soon as we put our flag up in front of the headquarters in Sarajevo we will become a lightning rod for every problem in Bosnia.(8:9)

Because fighting continued among Yugoslavia (composed only of the republics of Serbia and Montenegro), Croatia, and Bosnia, the UN imposed sanctions on all trade to Yugoslavia except food and medicine on May 29. On June 29, Security Council Resolution 761 authorized UN forces to take over and reopen the Sarejevo airport for the purpose of accepting relief flights to help the starving Bosnians. An observer mission had been sent in a few weeks earlier under Major-General MacKenzie to verify that appropriate conditions existed to reopen the airport. The operation to reopen the airport itself was also led by Major-General MacKenzie and was carried out for the first few months by 850 Canadian and 50 French troops. Since being reopened, thousands of flights carrying many thousands of tonnes of food have landed at the airport.

Because of obstacles encountered in the distribution of humanitarian relief, including attacks by both regular forces and guerillas, the UN adopted Resolution 770, authorizing the expansion of the operation into *UNPROFOR II*. Its mandate is to escort and ensure the safe

delivery of humanitarian relief within Bosnia, using force if necessary to defend the convoys. Deployment of four battalions of 6,000 peacekeepers, including 1,200 Canadians, began in November, 1992. However, the Canadian battalion was the only one which was to deploy to Serbian-held territory in Bosnia. Since the Serbs reneged on an earlier agreement, the Canadians were confined to two holding camps in Croatia, until February 1993, when they were re-deployed to Sarejevo to assist in humanitarian relief operations.

The UN operations continue to evolve, with questions of the efficacy of continued or expanded action, the intransigence of the parties, and the treatment of civilians all becoming prominent issues. Major-General MacKenzie told the Subcommittee that both in Yugoslavia and Somalia (see below), the rules of engagement were less restrictive than in most other UN missions. In most missions, self-defence is permissible only if the attacker is identified and if the defender himself returns fire. In these two cases, however, if one member of the team is fired on, the entire team can return fire.(8:36) Indeed, in Bosnia the UN has broadened the operation's mandate so that it now can use force against anyone trying to stop it from carrying out its mission.⁷

On November 16, 1992, the Security Council voted to impose a naval blockade on Yugoslavia for the first time adding enforcement provisions to the trade sanctions that had been adopted in May. Yet, in spite of these efforts, some seven months after Serbian forces first laid siege to Sarejevo, the UN has been barely able to get in half the food the Bosnian capital needs to support its 380,000 inhabitants.⁸

Meanwhile, former U.S. Secretary of State Cyrus Vance, negotiating on behalf of the UN, and former British Foreign Secretary, David Owen, negotiating for the European Community, devised a peace plan for Bosnia-Herzegovina, which would turn it into a loose federation of 10 autonomous provinces along ethnic lines. Serbs would receive the most territory (about 42 percent), but would not be a separate state. Croats would receive a portion, situated in the southwest, adjacent to their state, plus an isolated sliver in the north. The Muslims would have more than what they had been reduced to, but less than what they had before. The formula of the negotiators was an attempt to capture the realities on the ground at the moment rather than to return to conditions before the fighting broke out.⁹

That approach left the negotiators open to charges that they were rewarding "ethnic cleansing" or other provocations -- charges that seemed to resonate with key policymakers in the new U.S. administration. At the time of writing, the U.S. administration is attempting to draw

⁷ Paul Lewis, "U.N.'s Top Troop Official Sees No Need for War Room", *The New York Times*, December 27, 1992.

⁸ Paul Lewis, "UN in Bosnia War", *The New York Times*, November 20, 1992.

⁹ John Darnton, "Croatia Offers a Grim Precedent for Bosnian Peace," *The New York Times*, February 7, 1993.

up its own alternative to the Vance-Owen proposals. However, there does not appear to be any solution satisfactory to the conscience of the international community, however, that does not entail a sizeable infusion of additional force from Western states, which, inevitably, implies substantial U.S. involvement.

The Secretary-General estimated that the cost of the mission would be U.S.\$612 million for one year. The General Assembly could not agree on this figure, however, and voted instead for a first instalment of U.S.\$250 million.

(vii) The United Nations Operations in Somalia (UNOSOM)

UNOSOM was authorized by the Security Council on April 24, 1992, with Somalia in a condition of virtual anarchy: several years of internecine violence and famine had destroyed any semblance of civil order. The operation began by sending 50 military observers to monitor a fragile six-week truce between warring factions in Mogadishu, the Somali capital, with the hope of allowing deliveries of food. Through the World Food Program, the UN began air-lifts, and promised to send 72,000 tonnes of food within a year.

The widespread looting of food supplies by various groups led in late August, 1992, to a UN announcement that a force of 3,500 blue berets would be sent to guard food supplies, convoys, and relief workers. Canada agreed to send 750 troops to northeastern Somalia to protect famine relief operations. But deployments were delayed and missions complicated because of difficulties in securing agreements with clan chiefs, who controlled important areas such as the port and the airport.

On December 3, 1992, following an offer from the United States of a large contribution of troops, and frustrated by the various obstacles to delivering aid, the UN Security Council authorized an expanded mandate that would allow the United States to spearhead a major intervention for the purpose of creating a secure distribution system for relief throughout Somalia, and permitting the use of force if necessary to achieve that goal. This operation was called UNITAF (Unified Task Force). On December 9, 1992, the first of over 20,000 troops (the vast majority to be supplied by the United States), landed at Mogadishu to implement the expanded mandate, augmenting the 500 Pakistani troops and many relief workers already present. Although personnel from only a few states, including Canada, were deployed in the beginning of this new stage, 22 states deployed personnel in the first phase.

The Canadian contribution to UNITAF was 1,350 personnel, drawn from the land, maritime and air forces. The then Chief of the Defence Staff, General de Chastelain, stated that the Canadian participation would be limited to one year, after which period Canada would be forced to withdraw due to the exhaustion of its resources. Canada has neither offered nor declined as yet to contribute to UNOSOM II, which will replace UNITAF with the withdrawal of most U.S. troops.

(viii) Other Operations

On December 7, 1992, the UN Secretary-General asked members of the UN to authorize a force of up to 10,000 soldiers and civilians in *Mozambique* for the purpose of preparing for and overseeing free elections, as set out in an agreement that ended 14 years of civil war. The estimated cost of such a force would be in the hundreds of millions of dollars. Canada is considering contributing a few observers to this operation.

On December 11, 1992, the UN Security Council voted unanimously to send approximately 700 peacekeepers to the former Yugoslav republic of *Macedonia* to prevent the Balkan war from spreading into that area. An "advance team" consisting, among others, of a company of about 180 troops from the Canadian battalion that remains idle in Croatia (see above) was deployed in January, 1993, to establish contacts, camps, and patrol routines.

There are other places that may soon be pressing for UN intervention, for humanitarian relief, for ceasefire supervision, or for aid in implementing treaty provisions, such as elections. In the first case, *Sudan*, may soon see a Somalia-like operation; in the second, *Liberia* or *certain republics of the former Soviet Union*, in the midst of civil wars, may seek UN services; and any or all may seek assistance in making the transition to more peaceful and stable political arrangements. Given the increased interest in participating in peacekeeping on the part of members of the UN Security Council, it may be that these and other operations will receive consideration.

An Agenda for Peace

The summit of leaders of member states of the Security Council in January, 1992, appeared to recognize the challenges of the new era when they called for better organized and more effective UN multinational operations. In order to hasten such a process, the Secretary-General of the United Nations was requested to prepare "an analysis and recommendations on ways of strengthening and making more efficient within the framework and provisions of the Charter the capacity of the United Nations for preventive diplomacy, for peacemaking and for peace-keeping."¹⁰ On July 17, 1992, UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali presented to the Security Council and General Assembly his report, *An Agenda for Peace*.

The report owes a considerable intellectual debt to the writings of Brian Urquhart. He had described certain mechanisms which aim at maintaining international peace and security, namely: (1) diplomacy; (2) peacemaking (which he referred to as "the good offices of the Secretary-General"); (3) peacekeeping; and (4) collective action or enforcement. Urquhart argued that these mechanisms should be treated as a kind of seamless web or continuum, one leading automatically to the other.

¹⁰ Quoted in *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping"*, A/47/277, June 17, 1992, p. 20.

For example, if a peacekeeping operation gets run over by a government, like for example, the peacekeeping forces in South Lebanon did in 1982, in the mandate of that peacekeeping operation that should automatically trigger collective action from the Security Council.... If they got trampled on, they would become a tripwire.¹¹

(a) Preventive Diplomacy

The Secretary-General defined preventive diplomacy as "action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur."¹² He cited a number of traditional measures such as the systematic exchange of military missions; formation of regional "risk reduction centres"; free flow of information, including the monitoring of regional arms agreements; fact-finding missions and contacts between member states; early warning systems, aimed in particular at monitoring economic and social developments that may lead to instability; and demilitarized zones on either one or both sides of a border.

(b) Preventive Deployment

A more innovative proposal was for "**preventive deployment**," whereby the UN would anticipate conflicts and step in, before violence escalates or even begins, with security forces, humanitarian aid, or simply assistance in the conciliation process. Preventive deployment could take place in a variety of circumstances. In conditions of crisis within a country, when the government requests, or all parties consent to, a UN presence, preventive deployment could control violence and alleviate suffering. However, the Secretary-General did point out that the UN still must respect the sovereignty of the state in such situations.

In inter-state disputes, where both parties agree to a UN presence, preventive deployment would be fairly straightforward. It would be more problematic in cases where one nation fears an imminent cross-border attack. But *An Agenda for Peace* commented that preventive deployment should take place "if the Security Council concludes that a United Nations presence on one side of the border, with the consent only of the requesting country, would serve to deter conflict."¹³

Already, the Security Council has provided, in December, 1992, a clear example of preventive deployment: at the request of only one party, 700 troops are being sent to Macedonia to prevent the spread of the Balkan war. Both the proposal and the subsequent authorization represent a radical departure. Once again, they bear the stamp of Brian Urquhart who earlier

¹¹ "What Kind of World and Whose Order?" *Peace and Security*, Spring 1991, p. 4.

¹² *Agenda for Peace*, p. 5.

¹³ *Agenda for Peace*, p. 9.

had suggested a third category of UN intervention -- something between traditional peacekeeping and large-scale collective enforcement action.

It would be intended to put an end to random violence and to provide a reasonable degree of peace and order so that humanitarian relief work could go forward and a conciliation process could commence. The forces involved would be relatively small, representatively international and would not have military objectives as such. But, unlike peacekeeping forces, such troops would be required to take, initially at least, certain combat risks in bringing the violence under control. They would essentially be armed police actions.¹⁴

(c) Enforcement Action

In *An Agenda for Peace*, the Secretary-General defines peacemaking as action aimed at bringing "hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations."¹⁵ Chapter VI, entitled "Pacific Settlement of Disputes," provides the means for peaceful intervention by the Security Council and appropriate Council inquiry and recommendations. When peacemaking succeeds, it is often followed by the deployment of a UN peacekeeping operation to the area in question to oversee the implementation of whatever agreement had been reached between the belligerents.

On the other hand, if peaceful means fail, the Security Council has the option of using sanctions or even military force to restore international peace and security, under articles in Chapter VII of the Charter. The sole occasion on which the Security Council did authorize military enforcement was during the Korean War; during the Gulf crisis, on the other hand, the Council allowed member states to take measures on its behalf.

The mechanisms for enforcement action were clearly found wanting during the Gulf crisis. Sanctions, though almost universally demanded, appeared to their principal sponsors to be ineffective in obtaining a quick resolution to the crisis. This angered critics who protested that the Security Council made no real effort to ascertain whether sanctions actually were having an impact before it allowed military action. This shortcoming has prompted some observers to call for a reassessment or refining of the blunt instrument of sanctions -- the development of "smart" sanctions.¹⁶

As for military enforcement, Urquhart has summarized the inadequacy of UN arrangements.

¹⁴ Brian Urquhart, "Who Can Stop Civil Wars?" *The New York Times*, December 29, 1991.

¹⁵ *Agenda for Peace*, p. 6.

¹⁶ Bernard Wood, "From the Director," *Peace & Security*, Winter 1991/92, p. 16.

Forty years of cold war have meant...that the steps outlined in the Charter for providing the Security Council with standby forces to enforce its decisions have never been taken. No agreements have been concluded with member states under Article 43 to make assistance and facilities available to the Council armed forces.¹⁷

The Secretary-General had argued that it is now time to take Chapter VII more seriously, in particular, Article 42, which outlines the use of military force since its potential use "is essential to the credibility of the United Nations as a guarantor of international security." To do this requires the realization of Article 43 "whereby Member States undertake to make armed forces, assistance and facilities available to the Security Council...on a permanent basis" so as to respond to outright aggression quickly and effectively.¹⁸ Such a permanent force -- or **standing UN army** -- would serve either as a deterrent or to meet threats posed by a "military force of a lesser order."

Appearing before the Subcommittee, Russian Ambassador Belonogov agreed with the concept of a permanent force under the direct control of the UN. Based on his experience as the Soviet Ambassador to the UN, Ambassador Belonogov referred to the weeks and months of dickering the Secretary-General was obliged to pursue with various member states:

...the Secretary-General, having received instructions from the Security Council to send peacekeeping operation forces, was unable to do so because he had to negotiate with dozens of governments -- which of them will supply helicopters, which will supply airplanes, which will give police contingents, who will contribute what and under what financial conditions? So our point of view is that it will make the United Nations much more effective if the Secretary-General were to have...designated units and equipment offered by member states.(5:32-33)

However, other witnesses were doubtful about the idea of readily-available UN permanent forces. Former diplomat Geoffrey Pearson said that technical points -- where the forces would be based, how they would be trained and the like -- could be resolved with some political will, but acknowledged that financing and command and control of these forces could cause difficulties.(5:16) He was supported in this by William Barton, a former Canadian ambassador to the UN, who told us:

¹⁷ Brian Urquhart, "Learning from the Gulf," *The New York Review of Books*, March 7, 1991, p. 34.

¹⁸ *Agenda for Peace*, pp. 12-13. Article 43 of the UN Charter states that all member states should "undertake to make available to the Security Council on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security." The Article goes on to state that the agreement(s) should be "concluded between the Security Council and Members or between the Security Council and groups of Members and shall be subject to ratification by signatory states in accordance with their respective constitutional processes."

Both on political and financial ground[s] I am sceptical. Some governments, including Canada, have earmarked forces for peacekeeping but they are not about to surrender the right of decision about participation in any individual force.(5:12)

The Secretary-General also expressed concern over the ability of peacekeeping forces to restore and maintain ceasefires, considering them often ill-equipped for such a task. Accordingly, he recommended that member states make available, on call, "**peace enforcement units**."¹⁹ These troops would volunteer for such service, be more heavily-armed than peacekeeping forces, and would be specially trained within their national forces.

The Secretary-General stressed that these troops would remain distinct from those raised under Article 43. While Article 43 forces would be used in cases of enforcement action under Chapter VII, peace enforcement units apparently would be used for the new forms of UN intervention described to the Subcommittee by Marrack Goulding -- something between traditional peacekeeping and large-scale enforcement. For example, they would secure elusive ceasefire lines and assist in the delivery of humanitarian relief. Some analysts have suggested that these forces would also be perfect for preventive deployment, although *An Agenda for Peace* makes no explicit link.²⁰

The Secretary-General has called for the setting up of such a military unit through the negotiation of special agreements with various member states in accord with provisions prescribed in Article 43. He has written that for the first time "since the Charter was adopted, the long-standing obstacles to the conclusion of such special agreements should no longer prevail."²¹ The Secretary-General considered that such a permanent force "would serve as a means of deterring breaches of peace since a potential aggressor would know that the Council had at its disposal a means of response."²²

A point of historical interest that is highly relevant to this debate was raised by Geoffrey Pearson, who told the Subcommittee that, in 1946, Canada offered to earmark forces for permanent UN service. The Security Council declined because it was not ready to accept such offers. He suggested that it might be ready to do so now. Mr. Pearson also noted that the first Secretary-General, Trygve Lie, had suggested that volunteers with a military background be recruited on an individual basis directly from member states.(5:15)

¹⁹ *Agenda for Peace*, p. 13.

²⁰ Maxime Faille, *The UN Secretary-General's Report on Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. An Analysis from the Perspective of Parliamentarians for Global Action*, July 1992, p. 12.

²¹ *Agenda for Peace*, pp. 12-13.

²² *Ibid.*, p.13.

The Subcommittee is interested in these various suggestions. It recognizes the value of some sort of UN peace enforcement capability, which would enable the UN to deal more effectively with situations like those in Bosnia or Cambodia where the current forces are obliged to hope for the best because they would not be capable of restoring law and order if a serious incident should occur.²³

The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider the advisability of commissioning a study, perhaps in conjunction with like-minded members of the United Nations, to explore the feasibility of the establishment of a multi-national peace force. These troops, to be drawn on a volunteer basis from among both regular or reserve personnel, would be adequately equipped and could undertake a variety of tasks ranging from providing protection for humanitarian relief work to securing ceasefire lines.

The Subcommittee further recommends that the Government initiate negotiations with the Security Council, as discussed in Article 43 of the UN Charter, with the object of signing an agreement to make available a limited number of personnel to the Security Council, on its call, to form the basis, as well as a precedent, for the establishment of a multinational force.

Extra-military Measures

Two other levers have gained new prominence in the field of peacekeeping: the rule of law and the use of sanctions. In *An Agenda for Peace*, the Secretary-General stressed the relevance of the International Court of Justice to many of the issues facing the international community and the need both to use that body in a systematic way and to respect its decisions. Building on this admonition and on the historical precedent of war crimes trials, which were employed in the aftermath of World War II, a UN commission has been convened to investigate alleged atrocities in the conflict raging in the former Yugoslavia. Information is being collected from various sources, including reports from governments and various other organizations. The commission will release a preliminary report in mid-1993. Based on their findings, the UN will decide whether or not to establish a war crimes tribunal. This is the first such commission since World War Two; one Canadian has been appointed to the five-member body.

Noting the presence of that commission in the former Yugoslavia, Major-General MacKenzie suggested to the Subcommittee that the presence of a team mandated to monitor human rights abuses and other breaches of international law "could be a positive factor, providing all sides agreed they would open themselves to the investigation.... I have to say, yes, it would be a very important [arrow in the] quiver to have if you could use it." (8:32-33)

²³ Mackinlay and Chopra, *op.cit.*, p. 1.

Sanctions have become a fixture in the process of imposing and escalating pressure on states in an effort to alter behaviour that the international community finds unacceptable. Sanctions have been brought to bear in numerous instances, the most visible recent examples being those implemented by the UN Security Council against Iraq in 1990, and against the former Yugoslavia in 1992. However, while a panoply of sanctions on items ranging from oil and weapons to certain foodstuffs was declared in each case, both the ease by which those orders are carried out, and the relative effectiveness of sanctions to change behaviour, have come into question.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada, through its membership in the UN and a variety of regional organizations, urge these bodies to consider sending commissions of inquiry to investigate alleged violations of international law such as gross human rights abuses. These commissions could operate in conjunction with peacekeeping missions.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada urge the UN to conduct a study, perhaps in the UN Special Committee on Peacekeeping Operations, on the difficulties associated with implementing and monitoring sanctions, and on the effectiveness of sanctions in halting unacceptable behaviour.

Command and Control

The new international context has made demands on the United Nations increasingly burdensome. The Secretariat is being called on to engage in fact-finding, observation, mediation, peacekeeping, and peacemaking -- in almost every part of the world -- as a matter of course. Large peacekeeping operations appear likely to occur with greater frequency than in the past and to run concurrently (Cambodia, Yugoslavia, and Somalia). These place far greater stress on the UN system than any number of discrete observer missions, which require neither a large deployment of troops nor the range of services that characterize the others.

Yet, despite the assumption by the UN of such large and grave responsibilities, the Subcommittee grew increasingly distressed -- as it listened to various witnesses and when it visited UN headquarters in New York -- by the absence of facilities within the UN Secretariat for handling so many and such complex initiatives. A simple but telling illustration is the complete absence of a crisis or situation room at UN headquarters, such as all military establishments have as a matter of course.

There appeared in general to be an absence of a sense of urgency -- despite the good intentions, hard work, and exceptional abilities of many individuals within the Secretariat -- at least insofar as such urgency can be expressed in organizational terms. For example, Major-General MacKenzie referred several times in testimony to the lack of a 24-hour, 7-days-a-week, on-call capacity at UN headquarters. He mentioned communicating with New York on various

occasions to receive assistance or guidance of one kind or another, only to be told that the relevant official would get back to him in the morning.(8:13) This is not a situation that Canada or any other member state of the UN should tolerate -- particularly since it has been pointed out to UN officials on numerous occasions.

The Subcommittee accepts the argument that for many years the arrangements for peacekeeping were quite adequate. But if the UN is engaged in the creation of a new paradigm of peacekeeping, as senior UN officials with whom the Subcommittee met clearly believe, then it should put its own house in order so as to be taken seriously by troop-contributing countries. The UN clearly is in desperate need of a better system of command and control. Its military capability is, as Professor Cox told us, and others such as Colonel Ethell and Major-General MacKenzie confirmed, amazingly fragile and ill-developed.(6:28; 7:11; 8:6,13)

There is, in fact, no overarching military structure within the world organization. Theoretically, the Military Staff Committee, composed of the Chiefs of Staff of the five permanent members of the Security Council, is supposed, according to Article 47 of the UN Charter, to "advise and assist the Security Council on all questions relating to the Security Council's military requirements...." It is also said, in Article 47 (3), that the Military Staff Committee, "shall be responsible under the Security Council for the strategic direction of any armed forces placed at the disposal of the Security Council." In fact, throughout the Cold War period, the Committee conducted purely token meetings. It remains a largely inactive body.²⁴

The Canadian position always has downplayed the value of the Military Staff Committee for reasons that a number of witnesses before the Subcommittee made clear. William Barton pointed out:

I have one problem with a body, which purports to be military but is highly political, running a war. It is operation by committees. Maybe there is a role for the Military Staff Committee but I think the concept in the Charter, where it was in effect going to be the Chiefs of Staff Committee, is a very dubious one.(5:34)

Professor David Cox of Queen's University was also skeptical regarding the potential role of the Military Staff Committee, given the Security Council's composition.

If you go the Military Staff Committee route you are really strengthening the hand of the permanent members of the Security Council. As you know, if we did that we could get involved in the question of the current legitimacy of those five states as the permanent members, and if not then what?(6:28)

²⁴ Brian Urquhart, "Learning from the Gulf", *op.cit.*, p.34.

Nevertheless, Geoffrey Pearson explained that the Committee could serve a useful purpose, with some modifications.

It may have to be expanded in the sense that there could be other countries, or it could create sub-committees the membership of which would be troop contributors. You cannot expand its membership without amending the Charter and that would be difficult, but there are other ways within the Charter that would give it more strength.(5:16)

One method of adapting the Charter without amending it would be by resort to Article 29, which stipulates that "the Security Council may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions." Such an approach would circumvent the provisions of Article 47 to establish a more broadly representative type of Military Staff Committee. The new organ -- which Professor Cox proposed would consist of 20 to 30 people who would report directly to the Secretary-General and then to the Security Council -- would certainly help to bolster the military capability of the Secretariat.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider proposing the creation of a subsidiary organ of the UN based on Article 29 of the United Nations Charter, to act as a military advisory commission. While coordinating with the appropriate Under Secretaries-General, it would also have its own chief of staff who would report directly to the Secretary-General. This would bolster the military capability of the UN Secretariat in its pursuit of international peace and security.

The Subcommittee also recommends that the Government of Canada make clear to the United Nations Secretariat the urgent necessity for certain minimal standards of command and control, specifically, the creation of a 24-hour, seven-day-a-week, on-call command centre and a crisis or situation room, available to handle more effectively the expanded demands currently imposed on the Secretariat.

The Management of Peacekeeping: A House Divided

The upsurge in activity experienced by the UN has exposed a number of shortcomings. The new demands and pressures have found the Secretariat wanting in many respects, both in structure and method of operations. Increasingly, the UN had become unwieldy: before 1992, no fewer than 27 Under Secretaries-General and as many more Assistant Secretaries-General were all reporting directly to the Secretary-General. The congestion at the top was entirely predictable, with an unmanageable load of appointments and meetings placed on the UN's top executive officer.

An attempt has been made by the new Secretary-General to initiate reforms, partly in response to a considerable lobby from the member states. A group of 30 member states, including Canada, prepared a series of proposed reforms in the fall of 1991, noting that, in large part, the UN Secretariat was the "result of a series of ad hoc responses over the course of 40 years to specific problems of the time and of General Assembly resolutions approved in circumstances very different to those of today." It proposed that the major activities of the Secretariat should be grouped on a functional basis, which it claimed would improve the Secretary-General's control of the organization, streamline and focus decision-making, reduce duplication, and enhance the coordination of activities in the same sector.²⁵

The new Secretary-General responded in February, 1992, with a revamped structure for the Secretariat. Three "super" departments were created: Administration and Management; Political Affairs; and Economic Development.²⁶ Nevertheless, despite these changes, there is plenty of evidence to suggest that more needs to be done.

(i) A Divided Chain of Command

The major change affecting peacekeeping was the creation of a new Department of Political Affairs (DPA) and its relations with the already-existing Office of Peacekeeping Operations (OPO), both of which are headed by Under Secretaries-General. DPA is now responsible for the peacemaking component of UN operations. It monitors emerging conflict situations, in close collaboration with the executive office of the Secretary-General. Both are directly involved in crises in the stages that precede the actual insertion of a peacekeeping force - i.e., diplomatic negotiations and peacemaking -- and they signal the appropriate time to undertake peacekeeping operations.

At that time, the OPO is supposed to swing into action. Among its tasks is initial political and military planning and the recruitment of military personnel for each mission. The Secretariat strongly emphasizes civilian control, especially in the larger, more complex operations involving both civil and military components. In these operations, which have wider political objectives going beyond military considerations, civilians are appointed to lead the operations (Special Representatives), instead of the military commander. This approach reflects a "judgment that the future of peacekeeping lies in facilitating political transitions, and that such operations must consistently demonstrate military subordination to civilian control."²⁷

²⁵ Mission of Australia to the United Nations, *Secretariat Reform: Background Memorandum*, November 29, 1992, pp. 1-3.

²⁶ William J. Durch and Barry M. Blechman, eds., *Keeping the Peace: The United Nations in an Emerging World Order*, The Henry L. Stimson Centre, Washington, D.C., March 1992, p.66.

²⁷ *Ibid.*, p.76

Unfortunately, the chain of command remains divided. The OPO shares the organization of peacekeeping with the Office of Human Resources Management, which recruits the civilian elements for peacekeeping operations, and the Field Operations Division (FOD), which is responsible for the administrative and logistical aspects of the missions. However, the FOD does not report to the OPO, since it falls under the Secretariat's Department of Administration and Management; accordingly, while the force commander reports to the OPO, the chief administrative officer reports to the FOD.²⁸ Moreover, according to Major-General MacKenzie, the personnel policies of the UN's civilian staff have made it impossible to obtain the required number of volunteers for places such as ex-Yugoslavia.

We were to have over 300 civilian staff, and three months into the mission we had barely 30, working their tails off, but making little progress for a force of 14,000.(8:7)

Once a military commander has been selected, the commanders of national contingents within the larger force may be brought to New York for a week so as to become acquainted with the commander-in-chief and with UN officials. But national contingent commanders normally do not meet with logisticians from FOD or the civilians who are charged with the administration of the operations in the field. The same situation holds for the civilian-side of peacekeeping operations. Civilians "like the military, receive a mission plan drafted by someone whom they do not know, and they will not meet the people whom they are to lead until they reach the mission area."²⁹

(ii) *Inadequate Logistics*

Logistics may be the single most difficult element in any operation because of the inadequacies and anomalies of the UN system. The chief administrative officer and staff of the Force Secretariat, along with the military logistics staff, is responsible for logistic support including finances, procurement of equipment and supplies, communications between the mission and UN headquarters, and direction and coordination of personnel and troop movements in the mandated area.³⁰ However, the UN appears to have a grossly inadequate supply system. To provide for some equipment needs, the UN has a storage depot at Pisa, Italy, which acts as a way-station for equipment bound for active missions. Most goods stored at Pisa are non-perishable items, such as uniforms, and items used by the UN's Disaster Relief Office, including tents, blankets, buckets, and plastic sheeting.³¹ Among the goods it does not store are vehicles and maintenance

²⁸ *Ibid.*, p.71.

²⁹ Durch and Blechman, *op cit.*, p.74.

³⁰ Robin Hay, "Civilian Aspects of United Nations' Peacekeeping", *Canadian Institute for International Peace and Security, Background Paper No. 38*, October 1991, p.1.

³¹ For a more detailed analysis of UN equipment needs see Durch and Blechman, *op. cit.*, pp. 77-80.

and communications equipment. At times, Canadian peacekeepers have purchased equipment locally or relied more heavily on Canadian Forces equipment.

By and large, the UN procures materiel on the world market and transports it to the area of operations. This leads to a variety of problems, which one experienced military officer summarized as follows: (1) a lack of quality control at source leaves those receiving the supplies with a choice between rejecting them and having their troops endure lengthy delays or accepting plainly unsatisfactory goods as better than nothing; (2) the frustrations of an antiquated and inflexible system of procurement regulations and procedures; and (3) inadequate staffing arrangements.³² An effective logistic system would require a trained staff, sufficient facilities for storage, and adequate financing.

Major-General MacKenzie expressed the hope that the United States' new interest in becoming more involved in peacekeeping might provide the kind of help the UN most needs.

Their tremendous logistics capability would not only resolve the UN's main peacekeeping problem, it would provide the Americans with an audit trail to monitor their contribution.(8:7)

(iii) Standardization of Military Operations

The first few weeks of a peacekeeping mission are said to be the most important phase. Yet this phase is frequently marked by serious confusion and inadequacies. Colonel Donald Ethell told the Subcommittee:

Where there is a problem is at the force level, the mixing of the various nationalities. There is usually confusion and disorganization, at least in the early stage of the operations.(7:11)

Colonel Ethell told the Subcommittee that there is an "obvious need for standardization of the staff systems and of course, the command and control, particularly for the United Nations missions."(7:11)

The UN must attempt to ensure regional balance in assembling any given peacekeeping force. This leads to wide divergences in the operating methods of different national military contingents within each force. There is also a tendency, according to Colonel Ethell, to "over-rank and over-staff at the headquarters level to make sure there is equal representation at the headquarters level."(7:13) This has the effect of lowering the standard of operations. Hence Colonel Ethell recommended:

³² Colonel J.D. Murray, "The Military Requirements of Peacekeeping: Regular vs. Reserve," in Calvin Bricker, ed., *Canada's Reserves and Peacekeeping*, York Centre for International and Strategic Studies, 1988, pp. 42-51.

The peacekeeping missions need standardization of operations based on a proven staff system.... [T]here is a need for a peacekeeping international standard, which could evolve in part from standardization of training for all the contributing nations. This standardization should be accomplished by the UN headquarters.(7:17)

One means that could be used to advance proposals and methods of standardization of UN operations is through the UN Special Committee on Peacekeeping Operations -- better known as the Committee of 34 because 34 UN member states sit on it -- on which Canada plays an important role. It was revitalized in 1989 to help develop training, financing, and standardized procedures for peacekeeping operations. Some of its proposals have included: that member countries provide information regarding forces and equipment available for future operations; that an inventory be provided which includes information on police forces, communications and logistics personnel, and elections experts and observers. New technological areas are also being explored to reduce manpower requirements and increase effectiveness through the use of satellites, aerial surveillance equipment, and sensors.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider using its position on the UN Special Committee on Peacekeeping Operations to focus attention on the inadequacies of the UN supply system and to advocate that sufficient funds and resources be allocated: (a) to the establishment of a trained and experienced logistics staff at UN headquarters; and (b) to the maintenance of adequate storage facilities.

The Subcommittee urges the Government of Canada to suggest to the leading military powers that a valuable contribution to UN peacekeeping would be for their military establishments to offer logistics support on a regular basis.

The Subcommittee also urges the Government of Canada to make the case forcefully within the United Nations, particularly in the UN Special Committee on Peacekeeping Operations, for standardization of UN military operations, based on the established continental staff system used by the majority of troop-contributing countries.

The Financing of Peacekeeping

The financing of peacekeeping operations involves two separate sets of issues: revenues and expenditures, the latter including reimbursements to troop-contributing countries. In UN parlance, revenues are generated by "assessments," while states are reimbursed for their participation through "recoveries." All these issues are complicated and politically charged.

(1) Assessments

(a) General Assessments

The UN generates revenue for its normal operations (i.e., other than peacekeeping) through general assessments. Each state receives an annual general assessment indicating the amount it owes the UN; payment is an obligation of membership. Assessments are calculated by a formula that is based on "capacity to pay," using each state's Gross Domestic Product (GDP) as a starting point. Many other factors, such as high external debt and low per capita income, are also taken into account.³³ The formula, therefore, is slightly skewed in favour of less developed countries. The formula is used to generate a scale, which gives the percentage of the total budget each state must pay.

These percentages are then adjusted slightly through a process of negotiation among all states. The currency of negotiation is "mitigation points," which are 1/100 of a percent of the UN's budget. Once established, these percentages apply for a three-year period. In the current period, due to the government's domestic fiscal restraint policies, Canada has declined to pick up any mitigation points. Its current general assessment percentage is 3.11%, which in 1992 amounted to U.S.\$30,662,414. In the last three-year period, Canada had picked up two mitigation points from some of the less developed countries, which meant that Canada's general assessment increased by U.S.\$190,000.

(b) Special Assessments

United Nations peacekeeping operations, for the most part, are financed through special assessments.³⁴ The two significant exceptions to this rule are discussed below under *(c) Exceptions*. For each peacekeeping mission, states receive a special assessment over and above the amount of their regular general assessment. Each operation has its own special assessment; percentages absorbed by each state can vary from one assessment to another as a result of the negotiating process. One possible explanation for separate special assessments would be that states retain the option of not supporting a particular operation. Peacekeeping is the only UN activity financed in this fashion. The high cost of operations and the inherent inability to forecast when operations will be required or approved make their financing from the UN's general revenue fund impossible.

Special assessments are calculated by a different formula. The special assessment scale for peacekeeping reduces the amount less developed states are assessed by 10% and 20% for Categories C and D states respectively. That reduction requires that 6% of the total assessment be redistributed, which is entirely absorbed by the permanent members of the Security Council. This is done on the assumption that the permanent members of the Security Council have a proportionally bigger role to play in the maintenance of international peace and security. At

³³ For UN assessment purposes, states are divided into four categories: A, B, C, and D. Category A are the five permanent members of the Security Council, category B are the developed non-"permanent five" states; category C are the better off developing countries, while category D includes the least developed countries.

³⁴ Some very small missions have been financed from the UN's general revenue fund.

present, the United States' special assessment is 30.6%, much higher than its general assessment of 25%.

However, the establishment of a special assessment for a particular operation does not guarantee that each state will pay its assessment. Some states refuse on principle to pay for a particular operation, while other states simply claim financial hardship. Table 1 indicates the total of special assessments contributions from selected major contributors outstanding as of November 1, 1992. The arrears of the republics of the former Soviet Union can be attributed to their economic hardship. In the case of the United States, it is more a matter of policy and budgetary convenience. For example, the U.S. fiscal year begins on October 1, at which time a substantial payment was made. The majority of U.S. arrears is attributable to two operations, UNIFIL (Lebanon) and UNTAC (Cambodia), which are owed about U.S.\$65 million and \$45 million respectively. However, the United States made significant payments to each operation in the fall of 1992, almost U.S.\$90 million for UNIFIL, and almost U.S.\$200 million for UNTAC. The seven states listed below, with a combined bill of arrears of U.S.\$518,955,000, account for 80% of the outstanding contributions for special assessments.

TABLE 1

**Current Arrears of Selected UN Member States in Support of Peacekeeping
U.S. \$('000)**

STATE	Arrears Prior Years	Assessments For 1992	Total	Collected in 1992	Amount To be paid
Belarus	3,366.6	6,230.0	9,596.5	1,341.9	8,254.7
Czechoslovakia	7,120.2	10,558.0	17,678.2	8,370.6	9,307.6
Germany	17,248.8	165,517.8	182,766.6	160,780.8	21,295.8
Japan	75.0	219,433.3	219,508.3	168,576.1	50,932.2
Russian Fed.	126,773.4	184,707.9	311,481.2	49,977.6	261,503.6
Ukraine	12,477.2	21,928.7	34,405.9	5,082.8	29,323.1
USA	145,905.8	566,775.7	712,681.5	575,032.8	137,648.7
Total of Above	312,967.0	1,175,159.0	1,488,117.0	969,162.0	518,955.0
Total All States	373,679.0	1,841,144.0	2,184,721.0	1,534,917.0	649,804.0

Source: UN Secretariat, *Status of Contributions as of October 31, 1992.*

(c) Exceptions

The UN Force in Cyprus has always been financed by voluntary contributions and has always been in a state of chronic debt. William Barton provided the Subcommittee with the explanation for this peculiar arrangement.

UNFICYP was set up at a time when the UN was in a constitutional and financial crisis over the financing of UNEF and the Congo force. In particular the Soviet Union and France were challenging the legality of assessments for those operations. So the Security Council approved UNFICYP ... only on the basis of voluntary financing. Underlying the need for UNFICYP during the years of the cold war was that an almost inevitable consequence of abandonment would be war between Greece and Turkey with all that would mean for peace in Western Europe and the unity of NATO. Unfortunately that did not translate into a general acceptance by Western European countries that they should pick up most of the financial burden. To the best of my knowledge France has still not contributed a single sou.(5:12)

UNPROFOR II in Bosnia is financed by only the participating nations. This was done in order to get the operation off the ground quickly, but as Under Secretary-General Goulding acknowledged to the Subcommittee, it sets an undesirable precedent because it lets some very wealthy countries, like the United States, Germany, and Japan, off the financial hook.

(d) Canadian Policy

As a matter of long-standing principle, Canada consistently has paid all its general and special assessments in full and on time. Not surprisingly, Jeremy Kinsman, then Assistant Deputy Minister for Political and International Security Affairs within the Department of External Affairs, told the Subcommittee: "one of the things important to us is that members of the UN pay their bills, and pay them on time. If possible, pay them early."(4:7)

(2) Recoveries

Among the principal expenditures of peacekeeping missions are the reimbursements to states for their participation, known to the Department of National Defence as "recoveries." Historically, the UN has provided for: the cost of troop pay and allowances at UN rates (currently U.S.\$1130.75 per person, per month); return transportation of personnel; costs associated with any UN-approved reconnaissance missions; painting of vehicles to/from UN colours; heavy equipment rental for loading/unloading; movement of material to and from the theatre of operations; the cost of supplies provided to the UN; depreciation of vehicles and equipment at UN established rates; and the sustainment of the contingent to UN standards. Canada absorbs all other costs, such as the National Command, Control and Information System, and supplementing UN rations when they do not meet Canadian standards.

Since UNIIMOG (Iran-Iraq) in 1988, Canadian recoveries have been based on an invoicing system, a financial agreement referred to as a "note verbale," negotiated by Canada,

through DND, and the UN. It is based on the UN "Guidelines to Troop Contributing Nations" and the UN budget document related to each mission. It also includes other arrangements specific to Canada which may not have been referred to in the UN documents. In addition, the UN will on occasion submit to Canada a "letter of assist," requesting additional goods or services not covered by other agreements. These requests are similarly invoiced.

Often there are time lags between the date an invoice is sent and when it is paid by the UN. Delays may concern questions that the UN has related to specific charges, or because the UN has no record of receiving an invoice. In the latter case, DND simply cancels the old invoice and issues a new one. Table 2 provides the estimated historical costs to Canada of UN peacekeeping operations since 1964.

(3) Reforming Financing

There are many difficulties with the financing of peacekeeping, not least the tortuously complicated formulas the UN has had to devise to smooth over the political unwillingness of various member states to meet their obligations and yet still obtain sufficient funds to cobble together the required forces. "It is easy to vote for the setting up of a peace operation," then UN Secretary-General Perez de Cuellar observed in 1989, "but what has to be understood is that such a vote has to be accompanied by contributions to the effort that the members of the Security Council are themselves asking."³⁵ Mr. Perez de Cuellar also pointed out:

The current financial arrangements are not only dangerously limiting during the period in which a complex operation is being mounted; they also put an inequitable financial burden on troop-contributing countries. In addition, they tend to diminish the perception of collective responsibility, which is psychologically essential to peace-keeping operations.³⁶

What is notable is the relatively small amounts involved, despite the fact that, because of the plethora of new missions, the UN's peacekeeping bill has expanded rapidly: it is expected to approach U.S.\$3 billion in 1992 compared to about U.S.\$730 million in 1991. But whereas the peacekeeping budget may reach U.S.\$3 billion, the rest of the UN's administrative budget amounts only to U.S.\$1 billion. Brian Urquhart told the Subcommittee that, although there are anomalies in the assessment system (for example, the fact that several wealthy Gulf states are assessed at very low rates), the problem would be manageable if governments simply paid their bills on time.

³⁵ Thalif Deen, "UN head: we need money not applause," *Jane's Defence Weekly*, 30 September 1989, p. 636.

³⁶ "Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, *Official Records of the General Assembly, Forty-fourth Session, Supplement No. 1*, September 1989, (A/44/1), p. 10.

TABLE 2

**United Nations Peacekeeping Operations: Estimated Historical Costs to Canada
from FY 1964-65 to FY 1992-93 (Thousands of Canadian Dollars)**

OPERATION	Recoverable Cost (5)	Recovered	Outstanding 11/92
UNFICYP (1)	\$24,873	\$9,216	\$15,657
UNDOF (2)	53,639	52,826	813
UNTSO (3)	0	0	0
UNIKOM	4,200	3,082	0 (6)
UNAVEM	0	0	0
MINURSO	643	290	353
ONUSAL	40	40	0
UNTAC	6,800	530	0 (6)
UNPROFOR I	26,800	2,426	0 (6)
UNPROFOR II	0	0	0
OSGAP	0	0	0
UNMOGIP	1,125	1,104	21
UNSCOM	0	0	0
UNOSOM	18,000	0	0 (6)
UNIIMOG (4)	7,470	7,362	108
UNTAG (4)	7,480	3,179	4,301
ONUCA (4)	8,457	8,457	0
	\$159,527,000	\$88,512,000	\$21,253,000

Notes:

- (1) UNFICYP invoices have not been paid since June 1980.
- (2) UNDOF figures are only available since FY 80-81.
- (3) UNTSO figures are only available since FY 75-76
- (4) UNIIMOG, UNTAG and ONUCA are redeployed.
- (5) Recoverable amounts include troop cost reimbursements and all invoices forwarded to the UN for recovery.
- (6) An invoice was forwarded to the UN in December 1992 to recover costs for Canadian participation in UNIKOM. Invoices have not yet been prepared for UNTAC, UNPROFOR I or UNOSOM. Actual amounts are currently being researched.

Unfortunately, the UN has no reserves on which it can either draw or earn interest. Accordingly, several of the proposals advanced in *An Agenda for Peace* seek to rectify this limitation. To overcome the cash flow problems generated by the high level of unpaid contributions and the insufficient working capital reserve, the Secretary-General suggested the following measures:

- charging interest on unpaid assessed contributions;
- increasing the Working Capital Fund to \$250 million and bringing the fund to a level equivalent to 25% of the annual assessment under the regular budget;
- establishing a temporary Peacekeeping Reserve Fund of \$50 million in order to cover the initial expenses of peacekeeping operations;
- allowing the Secretary-General to borrow commercially, if other sources of cash be inadequate;
- creating a Humanitarian Revolving Fund of \$50 million to be used for humanitarian crisis situations (this proposal already has been implemented); and
- establishing a UN Peace Endowment Fund of \$1 billion for conflict resolution measures and peacekeeping.³⁷

The Secretary-General was particularly keen about the immediate establishment of the revolving peacekeeping fund of \$50 million. In addition, he urged that one-third of the estimated cost of each new peacekeeping operation be approved by the General Assembly as soon as the Security Council decides to establish the operation, and that the Secretary-General be given the authorization, under exceptional circumstances, to place contracts without competitive bidding.

The Subcommittee recommends:

(a) that the Government of Canada provide full support to the efforts of the Secretary-General to improve the current financial situation of the UN, particularly the proposals advanced in *An Agenda for Peace*;

(b) that the Government of Canada, at every appropriate opportunity and at the highest levels, urge those countries that have accumulated arrears on their assessed contribution to the general operating budget of the United Nations, and especially on assessed contribution to peacekeeping operations, to pay up; and

³⁷ *Agenda for Peace*, p.20. The latter fund could be a combination of assessed and voluntary contributions from governments, the private sector and individuals. The proceeds of such a fund would then be used to paid for the initial cost of peacekeeping operations. Other measures which have also been mentioned, yet not proposed by the Secretary-General, include a levy on arms sales, a levy on international air travel, authorization for the United Nations to borrow from the World Bank and the International Monetary Fund.

(c) that a clear and detailed account of the costs incurred as the result of participation in peacekeeping operations, and of the money recovered from the United Nations or other organizations as a result of these activities, be provided to Parliament on a regular basis by the Department of National Defence and External Affairs and International Trade Canada, perhaps with the yearly estimates, in order to aid parliamentary oversight of the maintenance of this aspect of Canada's security.

Regional Organizations

In *An Agenda for Peace*, the Secretary-General made no attempt to set forth a framework or division of labour which would govern the relationship between the UN and regional organizations. He did argue, however, that greater cooperation between the two levels of organization would produce important benefits:

[R]egional action as a matter of decentralization, delegation and cooperation with the United Nations efforts could not only lighten the burden of the Council but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs.³⁸

Chapter VIII of the UN Charter, titled "Regional Arrangements," does not offer definitions, leaving the UN with maximum flexibility. Such regional organizations could include treaty-based organizations, organizations for mutual security and defence, for regional development, or any regional grouping created to deal with specific political, economic and social issues. However, the organizations' activities must be consistent with the purposes and principles of the Charter in order to cooperate with the UN.

Recently, the UN has cooperated extensively with regional groups on specific problems. The UN has dealt with the Organization of African Unity and the League of Arab States on Somalia. It cooperated with the Association of South-East Asian Nations and with individual states to bring the various Cambodian parties to the Paris Conference. Concerning Nicaragua, a complex effort involving individual states, groups of states, and the Organization of the American States helped bring peace. Concerning Yugoslavia, the EC, CSCE, and NATO have all attempted to work with the UN to restore peace.

What is striking is that, despite such cooperation, there also has been a notable lack of progress and considerable in-fighting in several cases between the UN and the various regional organizations. This problem became acute over the handling of Yugoslavia, after the Security Council on July 17, 1992, accepted a cease-fire accord negotiated by the European Community. The Secretary-General reacted angrily because of the extra burden the agreement would have

³⁸ *Ibid.*, p.18.

placed on the UN. He feared the additional pressures on the limited capacities of the organization and the apparent over-emphasis on European troubles at the expense of the even more desperate predicament of Somalia. Mr. Boutros-Ghali remarked that "regional organizations are at the service of the United Nations"³⁹

In testimony before the Subcommittee, Geoffrey Pearson suggested that the OAS and NATO should provide "greater participation and greater willingness and greater preparation for peacekeeping in regional conflicts -- especially NATO." (5:17) Jeremy Kinsman commented that Canada was "pushing for a strong role for regional organizations, such as the CSCE in Europe, as the political authority for peacekeeping operations." He also added that Canada's External Affairs Minister, the Honourable Barbara McDougall, was "the first to begin to explore the relationship between the CSCE and NATO's assets and resources as being a foundation for peacekeeping intervention in Europe." (4:6)

At a meeting in November, 1991, the heads of government of the North Atlantic Council agreed that NATO allies could "be called upon to contribute to global stability and peace by providing forces for United Nations missions."⁴⁰ At their most recent meeting in Helsinki in July, 1992, leaders of the CSCE formally designated NATO as its peacekeeping and peacemaking arm, drawing on the right to call itself a "regional conference" under the UN Charter. Although it remains unclear precisely how NATO will fulfill its new role, it is fair to assume that the Canadian Forces will be implicated.

It is to be noted that Colonel Donald Ethell sounded a cautionary note by pointing out some of the dangers of involving inexperienced regional organizations in peacekeeping operations. With respect to the EC operations in Yugoslavia, he commented:

If there is a classic example of how not to mount a peacekeeping operation, the European Community Monitoring Mission is it. It has very poor command in [sic] control, remembering that the mission is headed up by an ambassador from the country which is providing the European community presidency They have very poor equipment. Vehicles are provided by a number of countries, not including Canada, and communications, once they got into Bosnia-Herzegovina, were terrible. The military monitors were at risk. (7:14)

³⁹ Patrick E. Tyler, "U.N. Chief's dispute With Council Boils Over" *The New York Times*, August 3, 1992. For more on the dispute between the Secretary-General and the Security Council see the weekly edition of the *Manchester Guardian*, August 2, 1992.

⁴⁰ *NATO Review*, December 1991, "Rome Declaration on Peace and Cooperation," p. 30.

He added:

The participation of the EC in the Balkans states makes it awkward from the operational level of the monitors or observers, in that the EC is allegedly biased towards Croatia. In fact, it is obvious that the German support for Croats and the French involvement in the Ukraine and the Greek support for Serbia caused problems for the EC monitors and put them at considerable risk.(7:15)

Given that NATO has changed its mandate to encompass participation in UN missions and that it is the only credible multilateral military organization in the Western world:

The Subcommittee recommends that the Government of Canada urge NATO members to take the appropriate steps in order to act more decisively in support of UN missions.

IV CANADIAN EFFORTS

Canadian Resources for Peacekeeping

After roughly 45 years of participation in peacekeeping, the total Canadian contribution at the end of 1992 reached approximately 100,000 personnel in over 30 missions, within and outside the United Nations. The annual statement of the Minister of National Defence, issued in April, 1992, like the Defence White Papers of 1964, 1971 and 1987, confirmed that peacekeeping remains one of the key missions of the Canadian armed forces. It also acknowledged that, as a result of the UN's renewed legitimacy, Canada "could be asked more frequently than in the past to provide personnel to maintain or restore peace."¹

In fact, Canada has been called upon to assist in all the current peacekeeping operations, a fact which led DND to remove its longstanding upper limit of 2,000 personnel to allow for this expanded peacekeeping mandate, according to Major-General John MacInnis, then Chief of Operational Planning and Force Development at NDHQ.(3:16) The then Chief of Defence Staff, General John de Chastelain, told the Subcommittee that, with the sending of a contribution to Somalia in December 1992, Canada's current contribution will reach 4,500 personnel.(9:39) This represents approximately 10% of the total of all peacekeeping troops currently deployed anywhere in the world.(9:40)

The commitment of 4,500 troops also represents about six percent of Canada's current regular forces of 80,000. However, the actual burden on Canada and its soldiers is far greater. In addition to the 4,500 troops actually deployed in peacekeeping missions, there are an equivalent number of troops training in preparation for rotation with the troops deployed, and another equivalent number who have returned and are completing post-operational leave and reorganization. Most, although not all, of these troops are drawn from Land Force Command, which numbers only 19,000 regular force personnel.

The upshot is that some infantry and combat support units are serving almost steadily on one peacekeeping tour or another. Engineer units have been especially stretched meeting demands in Kuwait, Croatia, and other missions. Units in Cyprus now normally have an ad-hoc company comprising reservists. While such adaptability is impressive, it strains units cohesion and is costly in terms of training, integration, and effectiveness.

A consistent theme in Canadian defence policy has been that participation in peacekeeping operations is not a primary role of the Canadian Forces but a derived task. With a small regular force, the CF finds it difficult to meet all defence-related commitments. The army portion of

¹ *Canadian Defence Policy 1992*, April 1992, p.4

the CF -- soldiers in the combat arms, combat support arms, such as engineering and communications, and the combat service support arms -- from which peacekeepers are mainly although not exclusively derived, comprises roughly 19,000 troops.²(9:38) The armed forces has stated that they are able to provide highly trained, experienced, and self-sustaining forces - - trained as "soldiers first" -- capable of dealing with the widest range of potential military activities. Major-General MacInnis testified to this professionalism before the Subcommittee:

The strengths we have are the experience and the operations in all aspects of the units, staff and command. There is not a mission that the UN or other organization run where you do not see Canadians either assigned into areas of responsibilities or command, or they end up in that position...Canadians are professional; they have the equipment.... They have excellent national support, governmental support and departmental support. We Canadians are the envy of all other countries regardless of what parent organization we work for. Other observers and other units would love to receive the support we receive from Canada.(7:16)

Nevertheless, in *Defence Policy 1992*, the government stated that it could not predict specific peacekeeping requirements from one operation to the next.

Canada can remain a credible potential peacekeeper only if it maintains an array of trained personnel and operational units covering the spectrum of possible peacekeeping functions. To this end, the Canadian Forces will maintain a contingency battalion, an air transport element and a communications element as UN standby forces.³

Some Senators expressed concern over the fact that the new emphasis on peacekeeping would dilute the forces and reduce their ability to perform other functions. Major-General MacInnis explained that more resources could be devoted to peacekeeping as a result of the end of the Cold War. He assured the Subcommittee that "we do not have to deploy everything we have on peacekeeping missions. We can produce a credible and meaningful response to UN requests by helping them do the planning and then interjecting the type of force that we want to produce for that particular mission."(3:16-17)

² The land forces are a system of integrated parts. These parts, also known as arms of service, are usually grouped into three categories: (1) the combat arms (also known as "teeth arms") such as armour, infantry, artillery and air defence; (2) the combat support arms, such as signals, engineers, surveillance and aviation; and (3) the combat service support arms (also known as the "tail"), such as medical, supply and maintenance.

³ *Defence Policy 1992*, April 1992, p.34.

This idea was clarified somewhat when the Honourable Marcel Masse, then Minister of National Defence, told the Subcommittee about DND's interest in limiting the scope and magnitude of intervention:

Perhaps we could increasingly focus our participation on the initial phase of missions which call for logistical and communications expertise, among other things. In other words, Canadian troops would, so to speak, prepare the field. Then, having established that the mission is feasible, we would leave it to other countries to take over in time.(9:37)

To this way of thinking, the Canadian contribution to the UN Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG) was ideal in that it was a quick "in and out" experience for the Canadians. A CF signals unit set up the initial communications system and was removed within six months.

The concept is a good one, and the Subcommittee wonders whether it should be taken further. As this report already has indicated, it is not in Canada's interest to provide only specialized skills such as logistics or communications to peacekeeping operations. This dilutes needed skills in the CF and unduly limits Canadian involvement, a situation that adversely affects the morale of those excluded. The Subcommittee sees benefit in adopting the same kind of approach with respect to combat arms. In other words, as a general rule of thumb for all peacekeeping engagements, Canada could deploy its combat, support, and service support arms for the initial phase of an operation. This would imply a fairly mobile force with the transportation capacity necessary to permit rapid deployment. The Canadians would establish the basic infrastructure of the operation either on their own or in cooperation with professional forces from other countries. In more dangerous operations, the combat arms component could be more heavily armed than in traditional peacekeeping operations as a deterrent to potentially troublesome elements. Colonel Donald Ethell described a kind of precursor to this approach:

[I]n the early days of UNFICYP in Cyprus, there was a type of force which is not in vogue now in our UN operations; the deployment of the Sabre force, which was a show of force, the deployment of the reserve rifle company, the light-armoured organization, the mortars, or the anti-tank platoon. There was a show of force in contentious areas in Cyprus ... providing some intimidation to the locals who may have caused a problem. The UN and other organizations have gone away from that type of force.(7:11)

In any case, by deploying such a contingent quickly and in the early stages of a conflict situation, initial stability would be provided, allowing the UN time to prepare and organize a more permanent force. The Canadian Forces should consider such a force -- a mobile, rapid reaction force more heavily armed than those used in traditional operations. Once this force had established the basic groundwork for the operation, the Canadian policy predisposition would be to withdraw it. In addition, however, such a force could form the core of the Canadian

contribution to the multi-national peace enforcement force about which the Subcommittee made recommendations earlier in this report.

It should be borne in mind, however, that one of the reasons Canada was able to interject forces quickly during the crisis in the former Yugoslavia was that troops were stationed at CFB Lahr in Germany, where they, together with their equipment and logistical support, were near the deployment area. This will not be possible once Lahr has been closed as a CF base in 1994. Major-General MacKenzie testified to the convenience of Lahr, since troops were able to be sent quickly from Germany.(8:48) Lahr also provides advantages as a staging post for Canadian troops going to Cyprus, the Middle East, and the former Soviet Union. If Canada is to assume an expanded peacekeeping role, its armed forces should be able to move troops quickly into a new operation and to ensure that they are adequately trained and equipped.

The Subcommittee recommends that the Canadian Government consider providing a staging area in Europe, preferably in Germany. This would provide a logistics and transportation centre for peacekeeping forces so as to facilitate the movement of troops to areas of conflict in Eastern Europe and the Middle East.

Training

In the new era, there is likely to be a much greater demand for peacekeeping assistance from Canada and other countries. Thus a major theme which has emerged in recent UN discussions on peacekeeping operations has been the need for training for peacekeeping. Over a year ago, the UN Special Committee on Peacekeeping Operations issued a report setting forth a number of recommendations, most of them related to peacekeeping training. They asked that member states organize their own national peacekeeping training programs and that members with such programs include cross-cultural education in existing training. They requested also that member states provide other states with access to their training programs and that member states consider the establishment of regional and national peacekeeping training centres.(9:72)

Canada was one of six countries to co-sponsor these recommendations before the UN General Assembly, which endorsed them in December, 1991. It is interesting to note the contrast between these recommendations and current Canadian practice.

Time and time again, witnesses before the Subcommittee commented on the high quality of the Canadian Forces' military training for peacekeepers.(3:7, 3:15, 6:17, 7:9, 7:18) Their views were based on Canada's proven peacekeeping record, as well as on comments expressed to them by representatives of other nations, either involved directly in peacekeeping or indirectly at the UN.

The theory of the Canadian Forces is that peacekeeping, as a low-intensity operation, can be conducted without substantially restructuring ordinary training. An internal DND study on

peacekeeping recently concluded that, "the tools of soldiering are the tools of peacekeeping ... training them for war trains them for peace." Thus, according to the Department of National Defence, the best peacekeeper is a well-trained soldier, sailor, or airman, one who knows his or her trade.

Major-General MacInnis warned the Subcommittee of the dangers of exclusive peacekeeping training at the expense of training for a general purpose capability: "[S]hould a military force attempt to train exclusively for peacekeeping operations", he said, "that force would be at a level of capability below that of most erstwhile belligerents, thereby creating a situation that would at the least be unstable and in my experience dangerous." (3:8)

The Canadian Forces does recognize a need, however, to provide their members with some specialized training prior to a peacekeeping operation. For example, a battalion selected for duty in Cyprus undergoes a period of training at its home garrison before departing for the UN Force in Cyprus. Such *specific-to-mission* training lasts for varying periods, depending on the urgency of the operation and the nature of the task. It is structured in accordance with UN Training Guidelines. Other types of peacekeeping training are:

Contingency Training -- conducted annually by the UN standby force in different parts of the world. The timing and location varies from year to year.

Replacement/Reinforcement/Rotation Training -- designed specifically for personnel posted to the CF Logistics Unit in the UNDOF in the Golan Heights. Conducted quarterly and involving about 100 personnel each time. It is of one-week duration at CFB Montreal.

Military Observer Training -- conducted annually over an eight-day period at CFB Montreal for officers with postings to existing missions, in accordance with UN Training Guidelines. It is also conducted, as required, intensively over three days at NDHQ in Ottawa for officers with short-notice peacekeeping assignments.

As well as training its own members, the Canadian Forces helps to train peacekeeping personnel of other countries, usually by a presentation at a staff college, defence ministry or peacekeeping college. In recent years, Canadian teams have responded to requests from around the world. Also, the CF Military Training and Assistance Program (MTAP) provides general training in Canada for military personnel of developing countries, although few of these countries are potential contributors to peacekeeping operations.

While the Subcommittee accepts that the military training Canadian peacekeepers receive is of exceptional quality, it is persuaded that it could be improved by adding to the curriculum certain subjects which are not necessarily military in character. An anecdote which Carleton University Professor Harald Von Riekhoff related to the Subcommittee provides an illustration:

[A] young major who had been a combat engineer in UNIKOM, the peacekeeping mission in Kuwait, said that, just by accident, two or three days before he was shipped out to his unit, a professor ... was brought in. He was a real expert in the culture and history of the area and he gave them a two- or three-day crash course.... When he arrived there he had to be able to observe the right customs in order to identify the different groups and problems. An introductory course of this type was an absolute lifesaver, and it would have been much more difficult for him and his unit to operate without the benefit of this particular training.(6:17)

The example is reassuring insofar as it shows that some kind of cultural orientation was provided. Nevertheless, the Subcommittee is concerned by the apparently *ad hoc*, last-minute approach to something as fundamental as the ability to act effectively within a political/cultural milieu entirely different from Canada's.

Yet a more fundamental issue is at stake. The entire thrust of this report is that the world has entered a new era, and peacekeeping a new paradigm. The skills that served us well during the long years of the Cold War may still serve us well today, but we should not count on this. In other words, we need to adapt to new circumstances and at least make an effort to learn something of the new skills that may be required.

Brigadier General Clayton Beattie (Ret'd), who was Canadian contingent commander in Cyprus at the time of the Turkish invasion, remarked to the Subcommittee:

I think if we look at the general condition, most things can be done better. I have found that if people want to get together and look at a situation, a problem area, they can usually find a better way to do something. However, spending only an hour and a half in the staff college school year teaching a subject as important as peacekeeping says something to me.(9:84-5. See also 9:81)

He noted that as base commander at Borden, after he returned to Canada from Cyprus, there were 12 schools under his command, including schools of signals, administration and logistics, and nuclear biological chemical defence.(9:82) Yet there still exists no training on such vital subjects as conflict resolution and mediation, despite the fact the Colonel Michael Houghton, the director of peacekeeping operations at NDHQ, told the Subcommittee that "the trend is clearly to more involvement in conflict resolution."(3:14)

To be sure, mediation and negotiation are not subjects that lend themselves as easily to quantification or abstraction or to an "objective" scientific approach as some other skills training does. Yet surely that is all the more reason to pursue them more thoroughly and to try to encourage greater rigour in subjects that may all too often be left entirely to chance or intuition.

The Canadian Forces has been adamant that training as a soldier to use force is precisely the training needed to be a good peacekeeper. But mediation is not a soldierly skill; it is not warlike or militaristic. It is the opposite of those attributes. Especially with soldiers trained for war, it needs to be encouraged and stimulated: they need training in it.

There are other subjects in which the new peacekeepers should be trained. Both Brigadier General Beattie and Peter Langille of Common Security Consultants mentioned some. These include: an introduction to the UN system and the UN Charter; UN command and control structures; an overview of peacekeeping activities; mission security and defence; emergency procedures; how to conduct oneself in a multinational force; neutrality; impartiality; and cultural sensitivity.(9:81)

The Subcommittee believes that programs of this sort should be mandatory for all CF personnel and that additional training in the cultural, historical and political context should be provided to any out-going CF unit or personnel, preferably a week's program rather than only two or three days.

One means of improving Canadian peacekeeping training which has been suggested would be to create a specific peacekeeping centre in Canada. Alex Morrison, of the Canadian Institute of Strategic Studies, described an initiative of his institute to establish a Canadian International Peacekeeping College (CIPC) to address "all aspects of peacekeeping ranging from personal discussion and negotiation through inter-governmental and diplomatic conflict solving mechanisms, to the more traditional areas of contemporary international peacekeeping."(7:8) Another proposal has been the alternative use of the training and recruitment base at CFB Cornwallis in Nova Scotia. But even Brigadier General Beattie and Peter Langille, who at one time worked as consultants to develop the Cornwallis proposal, acknowledged that conceivably other bases would be equally satisfactory.(9:75) Brigadier General Beattie, however, did note that Cornwallis would permit naval, air and land operations to be run from the same base.(9:77)

The Subcommittee supports the idea of some kind of training institute which focuses on aspects of peacekeeping, especially in the areas of conflict management and dispute settlement. However, considering the Department's current difficulties in attempting to rationalize military infrastructure and spending, it is sympathetic to Colonel Ethell's remark that the creation of such an organization should be in the private domain and should "not come out of the DND budget."(7:30)

On the other hand, the Subcommittee would not want to shift the entire burden of such training -- which it regards as vital to the well-being and effectiveness of Canadian peacekeepers in this new era -- to the private sector. It may be possible to combine public and private funding in a joint approach. The Department of National Defence might want to consider some kind of amalgamation of its National Defence College program with such an institute. There are many possibilities which are worthy of exploration and the Subcommittee itself may want to revisit this subject at a later date.

The question of standardized training also deserves serious attention. At present, the UN Secretariat must consider the geographic distribution of troop-contributing countries in addition to military competence when requesting peacekeepers. Thus the quality and competence of its contingents tends to vary widely. There is an obvious need to standardize training among officers and units to be deployed by the UN. Colonel Ethell noted:

[T]here is a need for a peacekeeping international standard, which could evolve in part from a standardization of training for all the contributing nations. This standardization should be accomplished by the UN headquarters.... [I]n New York, home countries or, as is happening now with the Canadian forces, where Canadian forces teams are visiting those countries that request the assistance of teams and expertise from the Canadian forces to develop that kind of a package.(7:17)

Witnesses before the Subcommittee generally agreed that Canada should be applying its peacekeeping expertise more widely in assisting other troop-contributing countries.(5:18, 7:7) This too could be done more easily and effectively within a peacekeeping training institute.

The Subcommittee supports the Canadian Forces' contention that well-trained peacekeepers require general purpose combat capabilities and believes that this type of training is of primary importance.

The Subcommittee recommends also that, within the general curriculum of the Canadian Forces at military staff colleges, officer training programs and the like, more emphasis be placed on dispute settlement and conflict management programs, as well as on the United Nations, regional organizations and peacekeeping history and practice. Once CF personnel or units are assigned to a specific foreign locale, they should be specifically instructed in the history, tradition, and culture of the country to which they are being sent.

The Subcommittee recommends that the Canadian Forces continue to assist nations that lack experience in peacekeeping training through seminars and by setting up national training programs.

The Subcommittee recommends that teams involved in providing international assistance on peacekeeping within the Department of National Defence should work, in cooperation with United Nations headquarters, to develop training standards for the UN, based largely on the experience of Canada and other nations which have made a significant contribution to UN peacekeeping.

Peacekeeping operations have expanded to the point that civilian "peacekeepers," such as election observers and officers, human rights monitors, and civil administrators, are also required to be familiar with the workings of the UN and the cultural background of specific operations. UN operations in Namibia, El Salvador, and Cambodia, among others, testify to the importance of civilians involved in "peacebuilding" alongside military forces. Some consideration needs to be given to how troop-contributing countries can meet this demand. As Professor Von Riekhoff pointed out, this is both a "challenge and a real administrative nightmare because we have no stand-by police forces."(6:16) It might be feasible to create a "ready-made identifiable pool" of persons with peacekeeping experience, which would serve as a personnel inventory or database.

The Subcommittee heard a number of proposals in this regard, notably from Professor David Cox, who suggested the creation of a civil equivalent of a UN standby force by the federal government in cooperation with the provinces.(6:9) Professor Von Riekhoff suggested that an inventory could "take account of anyone who has served, either in a military, constabulary or civilian peacekeeping role, to leave some record of his or her impressions of that role."(6:24) This would become part of a computer base and would be "the first step toward creating a broader pool of possible persons from which to draw on very short notice."(6:24)

The Subcommittee recommends that the Department of National Defence expand its existing database to include a peacekeeping database or inventory that would include Canadian military, constabulary, and civilian personnel who have taken part in peacekeeping and observer missions.

The Reserves

The 1987 Defence White Paper announced that the future Canadian Forces structure would be based on a Total Force Concept, a concept which would see the distinction between regular and reserve personnel greatly reduced. Despite the many changes which have taken place in the strategic situation and the funding for the Canadian Forces, the Total Force Concept continues to be the basis on which the Forces are being restructured. This was most recently reaffirmed in the April, 1992, Defence Policy paper.

Over the longer term, the Regular Force will be smaller than it is today. In this context, implementation of the Total Force will become even more important. The objectives are to achieve greater integration and a more effective partnership between the Regular and Reserve components of the Canadian Forces. For the most part, tasks will be assigned to the Canadian Forces as a whole, rather than specifically to Regulars or Reservists. Structures will be adopted to enable the use of a combination of Regulars and Reservists as circumstances dictate,

depending on the type of unit, readiness requirements and skills required to accomplish the mission.⁴

Under the Total Force structure, reserves are to be more closely integrated with the regular forces and are to be relied upon to carry out the same roles. To this end, emphasis within the Canadian Forces and, specifically, the Militia, has been to provide reserves with better resources and training facilities and more opportunities to participate in operational roles.

In 1978, under National Defence Headquarters Policy Directive P26, Canadian reserves were tasked "to provide personnel for peacekeeping duties." Since then, a number of reserves have taken part in peacekeeping operations. Major-General MacInnis expanded on the role of Canadian reserves in peacekeeping operations before the Subcommittee:

For peacekeeping missions we have a policy to include reservists in greater or lesser number. For example, 2 RCR from Gagetown took with it a full company of reservists from Atlantic Canada. The first regiment, the Royal Canadian Horse Artillery, on its way to Cyprus in September [1992] will take a full company from western Canada. In preparing for the rotation into Yugoslavia, we expect to incorporate a large number of reservists, probably a company plus, into the rotation battalion. In order to prepare them and integrate them into the unit involved, we require them to come out on full-time service, from some three months to six months on full-time training with the unit that is preparing itself to go to Cyprus.(3:18)

Although reserves are trained to the same standards -- general purpose military combat capability -- they do not put in the same amount of time as members of the regular force, nor do they necessarily have access to the same quality of equipment. According to Alex Morrison, who has both regular and reserve experience, "it does take a bit of training to bring a reservist from the level of the local armoury up to the level where he or she can participate in peacekeeping."(7:22) The troops and young officers can be as good as any regulars, but there is a consistent problem with the more senior ranks (sergeants and above among non-commissioned officers and captains and above among commissioned officers), who almost universally lack the depth of experience and professionalism that is one of the strength of Canada's peacekeeping forces.

During the Persian Gulf war, the United States Army experienced serious problems in trying to mobilize its "total force" combat arms reserve units for service. These units were unable to come up to a combat-ready condition despite having trained for years on full sets of

⁴ Department of National Defence, *Canadian Defence Policy*, April 1992

first-line equipment. An important reason for their inadequacy seems to have been the lack of depth and experience among senior NCOs and officers.⁵

Similarly, in the Canadian Forces, militia sub-units in Cyprus have only been viable with substantial augmentation by regular force non-commissioned officers (NCOs) and close supervision by the regular force leadership. Reservists employed in other theatres have been integrated as individuals, not as sub-units. These considerations, coupled with the fact that peacekeeping missions tend to occur on short notice, support a policy of forces-in-being with a high level of training and readiness -- the kind of forces that have earned Canada its reputation for the effectiveness of the professionally trained officers and soldiers in its peacekeeping forces.

On the other hand, the United States also found during the Gulf War that their reserve specialist and logistics units out-performed the regular units. This was because they were specialists -- whether in trucking or supply management or helicopter flying -- since their speciality often related to their civilian work and, in these types of units, facility in the trade is more important than soldierly skills.

This leads the members of the Subcommittee to ask whether there is untapped potential for creating reserve units based on logistics, transportation, communications, and engineering functions, units which could be used in non-war fighting roles such as peacekeeping. This issue is significant because many troop-contributing countries, owing to inadequate financing, depend on countries like Canada for equipment, material supplies, and transportation during peacekeeping operations.⁶ Canada often is asked for logistic, maintenance, and communications tradespersons who cannot be provided by developing country troop contributors. If this continues to be the case, it could place strains on the ability of the Canadian Forces to fulfill other duties. Canada may want to consider augmenting the number of its logisticians and its communications specialists by just such a method as this.

The Subcommittee recommends that the Department of National Defence undertake a comprehensive inquiry into the possibility of creating reserve units based on logistics, transportation, communications, and engineering functions, which could be used in peacekeeping, as distinct from wartime actions.

⁵ John G. Roos and Benjamin F. Schemmer, "The Desert Storm Bares 'Roundout' Flaw but Validates Army Modernization Goals," *Armed Forces Journal International*, April 1992, pp. 14-15.

⁶ Indarjit Rikhye and Kjell Skjelsback, eds., *The Future of Peacekeeping: The United Nations and Peacekeeping*, New York, 1990, p. 181.

V MEETING THE CHALLENGE

A distinguished critic once wrote, "The most a critic can do is to sort out those aging ideas that get encrusted round past creative achievement and clog the proper working of the imagination in changing times." It is in this sense that the Subcommittee has approached its work. Whether our efforts will be regarded as helpful, we leave to historians. But we do hope that this report will serve as a cogent critique of current international efforts in peacekeeping and, in turn, prompt action, or reaction, by policymakers as they assess Canada's future role in international peace and security.

In concluding this report, the first major point the Subcommittee wishes to emphasize is that, in the new era, there are likely to be many occasions for Canadian involvement in different kinds of peacekeeping operations, some of which will be much more complicated and dangerous than any in the past. In responding to these opportunities, Canada will not be able to do all that it did in the past; for example, it will not be able to participate in every mission that is requested of it. Indeed, it ought not to be involved if its interests or resources dictate otherwise.

Moreover, in what Canada does undertake, it will have to alter its approaches. First, regardless of participation in actual operations, Canada should help to define how peacekeeping is to be practised in this new era. Second, it is time for Canada to define its own interests clearly. Third, the record of the Canadian Forces has been good, but the situations faced are changing so that new responses are needed.

In the first instance, the Subcommittee was impressed by evidence which suggests that the world has changed dramatically and that one of the changes has been that peacekeeping has moved from being a relatively peripheral affair to being front and centre in the conduct of international relations. Yet, despite its greater importance and despite the explosion of new operations, the institutions and infrastructure of peacekeeping remain much the same.

There are, however, still more fundamental issues which need to be addressed. The principal threat to peace now is nationalist aggression or national disintegration. But the politically confused situation confronting the West is producing, as one analyst of international relations put it, "a confusion in values."

At the moment there is some consensus with regard to the rights of states in relation to each other, that is, nonaggression, and with the rights of individuals in relation to states, that is, basic political liberties. But there is growing confusion with regard to the rights of groups in relation to states and in relation to each other.¹

¹ Lawrence Freedman, "Order and Disorder in the New World", *Foreign Affairs, America and the World*, 1991-92, p. 30.

It may be, as another analyst has suggested, that a compass will be found in the Holocaust's enduring lesson, namely "that sovereignty in a seamless new world no longer allows a regime to destroy its own citizens with impunity or indifference and that a truly peaceful planet must outlaw aggression within borders as well as across them."²

Certainly, there needs to be a concerted effort by the international community to forge a new system of collective action to redress such outrages. At the same time, there must also be a recognition of "the complexity of such intervention, of external culpability in tragedies such as Somalia, and of the dangers of neo-imperial aggrandizement."³ Canada has a role to play in these debates, and it is an important role.

Consider the first of the complicating factors -- the complexity of intervention. Even where the intervention is strictly humanitarian -- without any direct strategic advantage, such as in Somalia -- the complexities may yet prove to be too great for the international community to resolve. John Watson, the executive director of Care Canada, observed at a recent meeting:

Somalia is not an anomaly; whole areas of the world could revert to tribalism and chaos. In these situations, humanitarian aid is the most that can be managed. The trouble is that far from being a peacemaker, aid can act as a catalyst of conflict.

But once intervention takes place, the world is immediately faced by two serious problems: (a) how is it possible to intervene without becoming embroiled in local conflicts and, (b) how is it possible *not* to address in some way the underlying political conflicts that gave rise to such misery?

A distinction needs to be drawn between humanitarian efforts which are little more than palliative and designed chiefly to make people in the West feel better and more effective operations. It may be Canadians need to fortify themselves against the argument that something should or even can be done in all the conflict situations around the world. That would be tantamount to making policy by television. The Arab studies expert, William Millward, reminded the Subcommittee:

[W]e have to be careful here not to give ourselves an exaggerated sense of mission; that our mission really is to transfer from our own domestic experience to other parts of the world that are so radically different culturally, the same measures, standards, institutions, and values.(9:22)

² Roger Morris, "A New Foreign Policy for a New Era", *The New York Times*, December 9, 1992.

³ *Ibid.*

Moreover, in some situations, involvement would not only be pointless, it could be counterproductive because it could put Canadian soldiers and civilians at risk, while making a bad situation abroad worse. Sadly, we may have to face the fact that there is tragedy in the world every day and that there is not always a great deal that we can do about it.

What Canada must do is to help improve the UN's capacity to identify prospective horrors like Somalia before they become running sores on the conscience of the international community. It is clear that help is needed when Canadians are treated to stories on CBC television about negligence and "historic failure" on the part of the UN with respect to Somalia itself. It is dispiriting to hear people such as Canada's former Ambassador to the UN, Stephen Lewis, charge that, although the Secretary-General obtained a "first-class" person in Jan Eliasson to head the new Department of Humanitarian Assistance, he has not permitted him any of the additional people needed, so that the department is a "disaster."⁴ Nor did the UN heed the many warnings about impending disaster, including those of the Secretary-General's Special Representative for Somalia, Mohamed Sahnoun. But when Mr. Sahnoun dared to criticize the world body's shortcomings publicly, he was summarily dismissed by the Secretary-General.

This is the kind of example that undermines the UN's credibility at a critical stage in its history. There is no other organization like it. It cannot be reinvented. But what Canada, a long-time and ardent supporter, must do is to insist on a full inquiry concerning the UN's role in the Somali crisis in an effort to find out what can be done to improve the early warning mechanisms of the UN so that the kinds of gross oversights the CBC exposed are not repeated.

A great deal more must also be done to improve the institutions and infrastructure of peacekeeping and of peace and security as a whole. Precisely because, for the foreseeable future, much of the world will remain beyond order and control, the need for effective multilateral institutions is vital. At critical moments, they could make the difference between a complete breakdown in security in entire regions of the world.

Here is where the world's interest and Canada's coincide: it is in Canada's interest to encourage a strong multilateral system and, particularly, a revitalized United Nations. Much of the new optimism surrounding UN institutions has resulted from the end of the Cold War and the waning of ideology as a major factor in international politics. In a less ideological age, Canada's traditional pragmatic approach offers a political version of comparative advantage.

First, Canada should continue to press for strengthened UN capacities in preventive diplomacy, peacemaking, and peacekeeping. Central to this are more resources which translate into better financial arrangements at the UN and a keener appreciation among great powers like

⁴ "UN bungling and delays blamed for suffering in Somalia", Prime Time News, CBC Television, December 15, 1992.

the United States of their financial responsibilities for maintaining the peace as fervently as they pursued the Cold War. Canada should press for a command and control system and a military presence at the UN that inspires respect. It should strive for a revamped support system to replace supply and logistics arrangements which often have resulted in poor supply flow and inadequate stocks. Canada should encourage attempts to ensure the effective coordination of large operations with diverse components. It should insist on the standardization of UN military operations around the world.

Canada should also do everything in its power to strengthen the various regional organizations, to make them more effective in coping with breaking emergencies. The CSCE is one example, but to date a very imperfect one. In a recent address to the CSCE, the Secretary of State for External Affairs, the Hon. Barbara McDougall, indicated Canada's compassionate concern for the plight of the people of the former Yugoslavia, while firmly rebuking the states of the CSCE for idleness:

The 1992 Helsinki Document weighs about half a kilo but does not even mention the torment in Bosnia-Herzegovina. During the weeks that our officials negotiated and bickered over the political statement, thousands were killed in Bosnia-Herzegovina.⁵

Second, Canada also should do better at defining its own interests. It will be impossible for Canada to participate in every peacekeeping operation. The Government will have to choose and will have to justify its choices to a knowledgeable and concerned Canadian public. There will always be a clamour from one group or another for Canadian involvement -- such are the dynamics of a democratic and multicultural society. But only if the Government delineates a clear set of criteria -- a set of criteria that takes into account the complexities of the new era -- will it be able to defend its choices.

One criterion should be whether the conflict has direct implications for Canada's security. A serious threat in the Middle East, for example, probably would meet that criterion. Another would be whether the conflict affects a significant trading partner or, if not, whether it has implications for any other of Canada's trading partners and whether they might respond favourably in other ways -- if the appropriate linkages were drawn -- to Canada's participation. Still another factor should be humanitarian concerns. The complication here is that situations involving mass sickness and starvation may arise because of socio-economic collapse or political strife. When deciding whether or not to intervene in such situations the government should determine whether it aims to provide only short-term treatment for the symptoms or whether it aspires to correct the underlying socio-economic and political circumstances.

⁵ *An Address by The Honourable Barbara McDougall, Secretary of State for External Affairs, to the Conference on Security and Cooperation in Europe Summit in Helsinki, Finland, July 9, 1992, p. 1.*

Regardless of the particular arguments for engaging in "peacekeeping" in any situation, one question always ought to be asked: what is the likelihood of achieving the specified goal within a reasonably period of time? While recognizing that any major action entails some uncertainty, the Subcommittee believes that Canada ought to resist participating in undertakings with unspecified goals or where failure seems almost inevitable.

Third, the Canadian Forces should alter its approach. Canada has had an exemplary record in peacekeeping. In fact, it is the sole military activity which Canadians fully support. It identifies Canada to the rest of the world. But what has worked well in the past will not necessarily serve us well in the future. The Canadian Forces do not want to be caught in the position either of fighting the last war or planning for the last peacekeeping expedition. Since the founding of NATO, following the Second World War, the *raison d'être* of Canada's land forces has been its European commitment. This commitment, in turn, has provided the justification for maintaining a general purpose force. Today, in a new era, Canada should be prepared to employ its troops on a regular basis in peacekeeping pursuits, provided the criteria for participation are clear and are applied rigorously. It should explore the idea of a rapid reaction force which could be deployed with alacrity in order to lay the groundwork for a successful operation, whereafter it would be withdrawn. It should also reconsider the way its armed forces are trained.

Canada should behave as a committed realist. Canadians cherish their record of being present at the creation of the United Nations and active participants in finding ways and means to help the organization function more effectively. Today, when the possibility of rethinking some of the basic concepts and techniques of the United Nations is at hand, our presence and participation is welcomed. The answers we give could have profound implications for the shape of Canada's armed forces, the practice of future peacekeeping, and the evolution of the United Nations.

APPENDIX A

"PEACEKEEPING" OPERATIONS: 1947 TO PRESENT

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTHORITY & MANDATE</u>	<u>LOCATION</u>	<u>MAXIMUM PERSONNEL</u>	<u>CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel & Type</u>
DOMREP (Representative of the Secretary General in the Dominican Republic)	1965-66	UN Security Council. Observe ceasefire and withdrawal of OAS forces.	Dominican Republic	3	1: Observer
ECMMY (EC Monitoring Mission in Yugoslavia)	1991-	EC/CSCE. Monitor withdrawal of Yugoslav army from Croatia and report on the implementation of the ceasefire.	Former Yugoslavia	300	12: Monitors
ICCS (International Commission for Control and Supervision)	1973	Paris Peace Treaty 1972. Monitor ceasefire and return of prisoners.	South Viet Nam	1,200	248: Observers
ICSC (International Commission for Supervision and Control)	1954-74	Geneva Agreement of 1954. Supervise withdrawal of French forces, monitor cross-border infiltration.	Cambodia, Laos, Viet Nam	400	133: Observers
MFO (Multinational Force and Observers)	1986-	Camp David Accords 1979. Prevent violation of peace treaty and verify adherence to treaty provisions.	Egypt (Sinai)	2,700	140: Air Unit, Staff

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTHORITY & MANDATE</u>	<u>LOCATION</u>	<u>MAXIMUM PERSONNEL</u>	<u>CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel & Type</u>
MINURSO (UN Mission for the Referendum in Western Sahara)	1991-	UN Security Council. Monitor ceasefire, events leading up to and supervision of referendum.	Western Sahara	375	33: Observers
ONUC (UN in Congo)	1960-64	UN Security Council. Maintain law and order in transition to post-colonial era.	Congo (Zaire)	19,828 (1961)	421: Signals, Air Unit
ONUCA (UN Observer Group in Central America)	1989-92	UN Security Council. Verify compliance of Esquipulas Agreement. Operation rolled into ONUSAL in 1992.	Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua	1,098 (1990)	175: Observers, Air Unit
ONUSAL (UN Observer Mission in El Salvador)	1991-	UN Security Council. Investigate human rights violations, develop a process leading to military reform and elections.	El Salvador	87	11: Staff and Liaison Officers
ONUVEH (UN Observer Group for the Verification of the Elections in Haiti)	1990-91	UN General Assembly. Observe elections in December 1990.	Haiti	65	11: Observers

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTHORITY AND MANDATE</u>	<u>LOCATION</u>	<u>MAXIMUM PERSONNEL</u>	<u>CANADIAN CONTRIBUTION; Maximum Personnel & Type</u>
OSGAP (Office of the Secretary General in Afghanistan and Pakistan)	1990-	UN Secretary-General. Military advisory unit to the Secretary-General's Special Representative.	Afghanistan, Pakistan	10	1: Military Advisor
OTN (Observer Team Nigeria)	1968-70	Observance of ceasefire.	Nigeria	12	2: Observers
UNAVEM II (UN Angola Verification Mission)	1991-	UN Security Council. Monitor ceasefire.	Angola	350	15: Observers
UNDOF (UN Disengagement Observer Force)	1974-	UN Security Council. Supervise ceasefire and redeployment of Egyptian and Israeli forces control of buffer zone.	Syria (Golan Heights)	1,450	230: Signals, Logistics
UNEF I (UN Emergency Force)	1956-67	UN Security Council. Secure and supervise cessation of hostilities and withdrawal of British, French and Israeli forces.	Egypt (Sinai)	6,073 (1967)	1,007: Reconnaissance Squadron, Signals, Engineers, Logistics, Air Unit
UNEF II (UN Emergency Force Two)	1973-79	UN Security Council. Supervise ceasefire and redeployment of Egyptian and Israeli forces, control of buffer zone.	Egypt (Suez, Sinai)	6,973 (1974)	1,145: Signals, Logistics, Military Police, Air Unit

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTHORITY & MANDATE</u>	<u>LOCATION</u>	<u>MAXIMUM PERSONNEL</u>	<u>CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel & Type</u>
UNFICYP (UN Forces in Cyprus)	1964-	UN Security Council. Assist in maintenance of law and order, return to normal conditions.	Cyprus	6,411 (1964)	1,126: Reconnaissance Squadron, Infantry Battalion, Signals, Military Police
UNGOMAP (UN Good Offices Mission Afghanistan and Pakistan)	1988-90	Geneva Accords 1988. Confirm withdrawal of Soviet forces from Afghanistan, non-interference of parties.	Afghanistan, Pakistan	50	5: Observers
UNIFIL (UN Interim Force in Lebanon)	1978-	UN Security Council. Confirm withdrawal of Israeli forces, assist in return to normalcy.	Southern Lebanon	7,000	117: Signals, Movement Control Units
UNIIMOG (UN Iran-Iraq Military Observer Group)	1988-91	UN Security Council. Supervise ceasefire and withdrawal of forces.	Iran, Iraq	845	525: Signals, Observers
UNIKOM (UN Iraq - Kuwait Observer Mission)	1991-	UN Security Council. Monitor demilitarized zone, deter violations of boundary, observe, and report hostile actions.	Iraq, Kuwait	1,440	301: Observers, Engineers
UNIPOM (United Nations India-Pakistan Observation Mission)	1965-66	UN Security Council. Supervise ceasefire.	India, Pakistan	200 (1965)	112: Observers

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTHORITY & MANDATE</u>	<u>LOCATION</u>	<u>MAXIMUM PERSONNEL</u>	<u>CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel & Type</u>
UNMOGIP (UN Military Observer Group India-Pakistan)	1949-79	UN Security Council. Supervision of ceasefire between India and Pakistan in Jammu and Kashmir.	Kashmir	102 (1965)	27: Observers, Air Unit (twice yearly airlift of HQ)
UNOGIL (UN Observer Group in Lebanon)	1958	UN Security Council. Ensure no infiltration across Lebanese borders.	Lebanon	591 (1958)	77: Observers
UNOSOM (UN Operations in Somalia)	1992-	UN Security Council. Distribution of relief supplies.	Somalia	40,000	1,300: Staff Officers, Infantry Battalion, Force COS, Air Support Elements
UNPROFOR I & II (UN Protection Force)	1992-	UN Security Council. Observation patrols and mine clearance in Croatia and humanitarian assistance in Bosnia-Herzegovina.	Former Yugoslavia	20,000	2,300: Infantry, Engineers, Military Police, Staff Officers, Force COS
UNTAC (UN Transitional Authority in Cambodia)	1991	UN Security Council. Monitor ceasefire and establish a mine awareness programme in Cambodia. Monitor disarmament and cantonment of factions.	Cambodia	21,000	213: Staff Officers, Engineers, Transport Company, Naval Observers
UNTAG (UN Transitional Assistance Group)	1989-90	UN Security Council. Assist in transition to independence of Namibia.	Namibia	4,493 (1989)	301: Logistics, Air Unit

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTHORITY AND MANDATE</u>	<u>LOCATION</u>	<u>MAXIMUM PERSONNEL</u>	<u>CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel & Type</u>
UNTCOK (UN Temporary Commission on Korea)	1947-48	UN General Assembly. Observe and supervise elections in South Korea.	Korea	30	2: Observers
UNTEA (UN Temporary Executive Authority)	1962-63	UN Security Council. Maintain peace and security.	W. New Guinea (West Irian)	1,576	13: Air Unit
UNTSO (UN Truce Supervision Organization)	1948-	UN Security Council. Supervision of General Armistice Agreements of 1949, ceasefires in the Suez and Golan Heights and assistance to UNIFIL and UNDOF.	Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Syria	572 (1948)	22: Observers
UNYOM (UN Yemen Observer Mission)	1963-64	UN Security Council. Observe and report on cessation of Saudi Arabian support and withdrawal of Egyptian forces.	Yemen	189	50: Air Unit, Observers

APPENDIX B

LIST OF WITNESSES

Name of Witness	Issue	Date
Colonel Nils O. ALSTERMARK Military Counsellor Permanent Mission of Sweden to the United Nations New York	<i>In camera</i>	92-10-29
William BARTON Former Canadian Ambassador to the United Nations Ottawa	5	92-06-02
Brigadier-General (ret'd.) Clayton BEATTIE President Stratman Consulting Inc. Ottawa	9	92-11-25
His Excellency Aleksandr M. BELONOGOV Ambassador of Russia to Canada Ottawa	5	92-06-02
Professor David COX Department of Political Science Queen's University Kingston	6	92-06-09
From the <i>Department of External Affairs and International Trade</i> Ottawa		
Jeremy KINSMAN Assistant Deputy Minister Political and International Security Affairs Branch	4	92-05-19
Lieutenant-Colonel A.W. ANDERSON Head, Peacekeeping Section Defence Relations Division International Security, Arms Control and CSCE Affairs Bureau	4	92-05-19

Name of Witness	Issue	Date
From the <i>Department of National Defence</i> Ottawa		
The Honourable Marcel MASSE, P.C. Minister of National Defence	9	92-11-25
General A.J.G.D. de CHASTELAIN Chief of the Defence Staff	<i>In camera</i> 9	92-05-19 92-11-25
Kenneth J. CALDER Assistant Deputy Minister Policy and Communications	9	92-11-25
Major-General J.A. MacINNIS Chief of Operational Planning and Force Development	3	92-05-12
Major-General Lewis MACKENZIE Commander, Land Force Central Area	8	92-11-24
Major-General Clive MILNER Former Commander-in-Chief UN Force in Cyprus	10	92-12-02
Colonel Donald ETHELL Former Head of Canada's Contribution to the European Cooperation Commission Observer Mission in Yugoslavia	7	92-06-16
Colonel M.J.R. HOUGHTON Director Peacekeeping Operations	3	92-05-12
Mrs. Lynda KYLE Director International Policy	<i>In camera</i>	92-05-19
Lieutenant-Colonel Ray LEVASSEUR Director Peacekeeping Operations	<i>In camera</i>	92-05-19

Name of Witness	Issue	Date
Jan ELIASSON Under Secretary-General for Humanitarian Affairs, United Nations New York	<i>In camera</i>	92-10-29
Dr. Mohamed Norman GALAL Deputy Permanent Representative of the Arab Republic of Egypt to the United Nations New York	<i>In camera</i>	92-10-29
Marrack I. GOULDING Under Secretary-General for Peacekeeping at the United Nations New York	<i>In camera</i>	92-10-29
Allan KAGEDAN Institute for Soviet and East European Studies Carleton University Ottawa	9	92-11-25
Professor Edith KLEIN Department of Political Science York University Toronto	6	92-06-09
Professor Harold P. KLEPAK Royal Military College of St-Jean Richelain	3	92-05-12
Peter LANGILLE Common Security Consultants Hull	9	92-11-25
F.T. LIU Senior Fellow International Peace Academy (IPA) New York	<i>In camera</i>	92-10-30
William MILLWARD Middle East Authority Ottawa	9	92-11-25

Name of Witness	Issue	Date
Alex MORRISON Executive Director Canadian Institute for Strategic Studies Toronto	7	92-06-16
Alejandro H. NIETO Political Counsellor Permanent Mission of Argentina to the United Nations New York	<i>In camera</i>	92-10-29
Geoffrey PEARSON Former Executive Director Canadian Institute for International Peace and Security Ottawa	5	92-06-02
From the <i>Permanent Mission of Canada to the United Nations</i> New York		
Ambassador Louise FRÉCHETTE Permanent Representative	<i>In camera</i>	92-10-28
Ambassador David MALONE Deputy Permanent Representative	<i>In camera</i> <i>In camera</i>	92-10-29 92-10-30
Colonel Douglas A. FRASER Military Counsellor	<i>In camera</i> <i>In camera</i>	92-10-28 92-10-29
Major Stewart JEFFREY Deputy Military Counsellor	<i>In camera</i> <i>In camera</i> <i>In camera</i>	92-10-28 92-10-29 92-10-30
Vladimir PETROVSKY Under Secretary-General for Political Affairs at the United Nations New York	<i>In camera</i>	92-10-29

Name of Witness	Issue	Date
Grzegorz POLOWCZYK Permanent Mission of the Republic of Poland to the United Nations New York	<i>In camera</i>	92-10-29
James SUTTERLIN Yale University New Haven, Connecticut	<i>In camera</i>	92-10-30
Sir Brian URQUHART Former Under Secretary-General of the United Nations for Peacekeeping Operations Currently a Senior Fellow with the Ford Foundation New York	<i>In camera</i>	92-10-28
Professor Harald VON RIEKHOFF Department of Political Science Carleton University Ottawa	6	92-06-09

ANNEXE «B»

**LE CANADA FACE AU DÉFI
DU MAINTIEN DE LA PAIX
DANS UNE ÈRE NOUVELLE**

Rapport du
Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

Février 1993

MEMBRES DU COMITÉ

Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

L'honorable John B. Stewart, *président*

L'honorable Gerald R. Ottenheimer, *vice-président*

Les honorables sénateurs :

- Atkins, Norman K.
- . Balfour, James
- Bolduc, Roch
- Bosa, Peter
- Carney, Pat, c.p.
- Cogger, Michel
- . Cools, Anne C.
- . Corbin, Eymard
- * Frith, Royce
(ou Molgat, Gildas L.)
- Kelleher, James F., c.p.
- Kinsella, Noël A.
- . LeBlanc, Roméo, c.p.
- . MacDonald, Finlay
- MacEachen, Allan J., c.p.
- . Marshall, Jack
- . Meighen, Michael A.
- * Murray, Lowell, c.p.
(ou Lynch-Staunton, John)
- . Ottenheimer, Gerald R.
- Robertson, Brenda M.
- Robichaud, Louis J., c.p.
- . Stewart, John B.
- Stollery, Peter

* *Membres d'office*

- . Membres qui ont servi sur le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale. Les honorables sénateurs James Balfour et Eymard Corbin étaient respectivement président et vice-président du Sous-comité.

Les honorables sénateurs C. William Doody, Jerahmiel S. Grafstein, Colin Kenny, Joan Neiman, Orville H. Phillips et John Sylvain ont également participé aux travaux du Sous-comité.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992 :

"Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)h) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée."

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
AVANT-PROPOS	ix
GLOSSAIRE DES SIGLES	xi
RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS	1
I UNE NOUVELLE ÈRE : CE QU'ELLE SIGNIFIE POUR LE CANADA .	17
1) La dispersion du pouvoir	18
2) La crise de l'État-nation	19
3) La poussée de l'ethnocentrisme et de la religion	21
4) L'élargissement de la notion de sécurité	22
5) La diplomatie multilatérale	25
Les intérêts du Canada	26
II LE MAINTIEN DE LA PAIX PENDANT LA GUERRE FROIDE	31
Origines et principes	31
Examen de la participation du Canada au maintien de la paix	33
Un palliatif ingénieux	38
III LE MAINTIEN DE LA PAIX EN TRANSITION	39
La deuxième génération du maintien de la paix	39
Les récentes opérations de l'ONU	40
Agenda pour la paix	48
Mesures extra-militaires	53
Commandement et contrôle	54
La gestion du maintien de la paix : une organisation fragmentée	57
Le financement du maintien de la paix	61
Les organismes régionaux	68
IV LES EFFORTS DU CANADA	71
Les ressources canadiennes pour le maintien de la paix	71
La formation	74
Les réserves	80
V LE DÉFI À RELEVER	85

ANNEXES

Annexe A:	Opérations de maintien de la paix: de 1947 à aujourd'hui	91
Annexe B:	Liste des témoins	99

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Arriérés de certains États membres de l'ONU dans le soutien du maintien de la paix	63
Tableau 2	Opérations de maintien de la paix de l'ONU : coûts estimatifs pour le Canada	66

AVANT-PROPOS

Le rapport *Le Canada face au défi du maintien de la paix dans une ère nouvelle* présente les conclusions de l'étude entreprise par le Sous-comité sénatorial de la sécurité et de la défense nationale. Le Sous-comité relève du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères. Établi par ce comité le 31 mars 1992, il est autorisé «à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationales ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir».

Depuis lors, le Sous-comité a poursuivi son mandat avec diligence. Il a entendu, à Ottawa et à New York, un large éventail de témoins (voir la liste à l'annexe B) à propos de la contribution du Canada aux opérations internationales de maintien de la paix. Dès le départ, l'éclairage a été mis sur le rôle du Canada et sur sa façon d'envisager les questions relatives au maintien de la paix. Le Sous-comité admet cependant qu'il n'a guère eu le loisir d'explorer certaines questions connexes.

Il n'a pas eu notamment l'occasion de s'enquérir des vues et de l'expérience d'autres pays qui ont participé aux opérations de maintien de la paix. Il serait bon, en effet, d'échanger avec les parlementaires d'autres pays fournisseurs de troupes, qui ont adopté au fil des ans une approche semblable à celle du Canada (par exemple, les pays nordiques, l'Australie et la Nouvelle-Zélande), et de pays qui, comme la France et les États-Unis, manifestent ces derniers temps une volonté grandissante de contribuer au maintien de la paix.

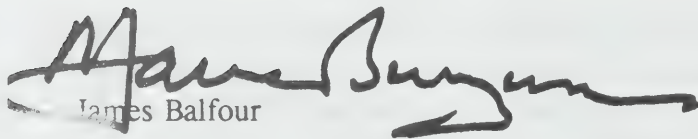
Le Sous-comité n'examine pas non plus dans ce rapport les diverses propositions de réforme des Nations Unies qu'il a entendues. Ces propositions visent, entre autres, le Conseil de sécurité et les organes centraux du Secrétariat de l'ONU. Le Sous-comité se réserve le droit de revenir sur certaines de ces questions le cas échéant ou dans le cadre d'une étude en bonne et due forme. Il entend par ailleurs continuer à suivre de près l'évolution du maintien de la paix dans cette ère nouvelle et la pertinence de la réponse canadienne à cette évolution.

Le Sous-comité est conscient de suivre ici des sentiers balisés par ses prédécesseurs : d'abord, le Sous-comité que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a établi en 1981 et qui a produit les rapports intitulés *Les effectifs des Forces armées canadiennes* en 1982 et *La défense maritime du Canada* en 1983; ensuite, le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale qui a produit les rapports intitulés *La défense aérienne du territoire canadien* en 1985, *Le transport militaire aérien* en 1986 et *Les forces terrestres du Canada* en 1989.

Le Sous-comité tient à exprimer sa gratitude aux deux ministres de la Défense nationale, en particulier à l'honorable Marcel Masse, qui a occupé le poste pendant presque toute la durée de l'enquête. Il tient également à exprimer sa gratitude aux officiers supérieurs des forces armées, aux fonctionnaires, aux diplomates retraités, aux spécialistes et autres parties intéressées qui ont bien voulu par leurs témoignages nous faire profiter de leurs opinions fondées sur de vastes connaissances et compétences.

Il convient de remercier aussi de leur travail assidu et de leurs judicieux avis le greffier du Sous-comité, M. Patrick Savoie, et le conseiller principal du Sous-comité, M. Gregory Wirick du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur. M. Wirick a été secondé dans sa recherche par M^{me} Katherine Baird et par M. Mark Glauser, tous deux du Centre parlementaire.

Le président du
Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale



James Balfour

GLOSSAIRE DES SIGLES

FC	Forces canadiennes
BFC	Base des Forces canadiennes
MDN	Ministère de la Défense nationale
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
DAP	Département des affaires politiques (ONU)
CEE	Communauté économique européenne
DOHS	Division des opérations hors Siège (ONU)
CICS	Commission internationale de contrôle et de surveillance
CISC	Commission internationale de supervision et de contrôle
MINURSO	Mission des NU pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental
PAIM	Programme d'aide à l'instruction militaire (Canada)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
S/OFF	Sous-officier
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
OEA	Organisation des États américains
OUA	Organisation de l'unité africaine
ONUC	Opérations des NU au Congo
ONUSAL	Mission d'observation des NU au Salvador
BOMP	Bureau des opérations de maintien de la paix (ONU)
BSGAP	Bureau du Secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan
CIC	Conférence internationale sur le Cambodge
SWAPO	South West Africa Peoples Organization
MIPRENUC	Mission préparatoire des NU au Cambodge
UNAVEM	Mission de vérification des NU en Angola
UNAVEM II	Mission de vérification des NU en Angola II
FNUOD	Force des NU chargée d'observer le dégagement (plateau du Golan)
FUNU	Force d'urgence des NU (Sinaï)
FUNU II	Force d'urgence des NU II (Sinaï)
UNFICYP	Force des NU chargée du maintien de la paix à Chypre
HCR	Haut commissaire des NU pour les réfugiés

UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des NU dans l'Inde et le Pakistan
FINUL	Force intérimaire des NU au Liban
MONUIK	Mission d'observation des NU pour l'Iraq et le Koweït
GOMNUII	Groupe d'observateurs militaires des NU pour l'Iran et l'Iraq
UNOSOM	Opération des NU en Somalie
FORPRONU	Force de protection de l'ONU (ex-Yougoslavie)
FORPRONU II	Force de protection de l'ONU II
UNSF	Force de sécurité des NU (Nouvelle-Guinée occidentale)
GANUPT	Groupe d'assistance des NU pour la période de transition (Namibie)
UNTEA	Autorité exécutive provisoire des NU (Nouvelle-Guinée occidentale)
ONUST	Organisme des NU chargé de la surveillance de la trêve (Moyen-Orient)
UNYOM	Mission d'observation des NU au Yémen

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

I Une nouvelle ère : ce qu'elle signifie pour le Canada

Le monde est entré dans une nouvelle ère historique — une ère de mobilité et d'alignements accrus — définie par certaines tendances fondamentales : la dispersion du pouvoir; la crise de l'État; la montée du militantisme ethnique et religieux; l'élargissement de la notion de sécurité, et le recours croissant aux principes et aux organismes multilatéraux.

1) La dispersion du pouvoir

Le monde bipolaire a cédé la place à un univers beaucoup plus complexe, où le pouvoir s'est dispersé. La distribution de ce pouvoir varie selon les sphères politiques : certaines sont multipolaires, d'autres sont influencées tout autant par des intervenants privés que par des États et d'autres encore, comme celle des armes nucléaires, demeurent dans une large mesure bipolaires. Dans le domaine économique, la multipolarité semble gagner du terrain avec l'émergence de nouveaux blocs régionaux.

2) La crise de l'État-nation

Le principal défi de la nouvelle ère pourrait se trouver dans la crise de l'État-nation. Un État est une entité juridique dont la «paix» ou l'intégrité repose, en définitive, sur un gouvernement unitaire ou fédéral. Le concept de «nation» est plus vague : il s'agit de groupes relativement nombreux de personnes qui partagent une culture, une langue, une religion et une histoire, ou ces quatre éléments à la fois. La plupart des grands pays sont des États multinationaux.

La crise actuelle a son origine dans la prolifération d'États qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. À la fin de la guerre, il y avait à peine 60 pays. Par suite de la décolonisation, leur nombre est passé à près de 160 en 1988. Avec la dislocation de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, il a atteint plus de 180 et il ne cesse d'augmenter.

La question est de savoir si tous les États nouveau-nés seront capables de survivre par eux-mêmes. Au cours de la guerre froide, certains pays ont réussi à se maintenir parce qu'ils bénéficiaient, dans une large mesure, de l'appui de leurs anciens maîtres coloniaux ou de l'une ou l'autre des superpuissances en rétribution de leur alliance. Dans l'ère nouvelle, avec une aide moins généreuse et diverses pressions internes allant du trafic de la drogue aux conflits ethniques, leur viabilité politique paraît douteuse.

3) La poussée de l'ethnocentrisme et de la religion

La question de l'État-nation revêt une importance nouvelle parce que l'ethnocentrisme et la religion redeviennent des forces politiques. Le groupe ethnique correspond essentiellement à la «nation» : des gens qui partagent une culture, c'est-à-dire des traditions, une langue et parfois une religion. Il y a toujours eu des groupes ethniques et nationaux sauf que, pendant la guerre froide, ils étaient largement ignorés ou systématiquement réduits au silence, par suite de l'intense rivalité entre les superpuissances. À l'heure actuelle, de nombreux groupes ont commencé à réaffirmer leur identité, souvent avec des objectifs très politiques et des méthodes violentes.

4) L'élargissement de la notion de sécurité

Pendant la guerre froide, la sécurité consistait à évaluer au mieux les capacités militaires et les intentions d'un pays. Depuis la fin de la guerre froide, la définition de la sécurité s'élargit — en partie à cause de la manière dont le monde perçoit les conflits ou les menaces de conflit. Le développement des communications a amplifié dans toutes les directions l'impact des dissensions. Par conséquent, la **visibilité** accrue de ces enjeux pourrait être aussi importante que les enjeux eux-mêmes.

L'un des éléments nouveaux à cet égard est l'aide humanitaire. De plus en plus, la communauté internationale semble s'intéresser au bien-être de ceux qui souffrent et à l'urgence de leur situation. En outre, il y a moins de barrières idéologiques ou géostratégiques aux interventions. Le principal obstacle tient maintenant à la volonté des États de puiser ou non dans leurs ressources.

Autres questions à l'ordre du jour : les droits de la personne et le progrès de la démocratie. Le Sous-comité conçoit que la démocratie soit un objectif louable à long terme, mais il fait remarquer que, dans le monde occidental, les institutions de la société civile ont précédé de plusieurs générations l'établissement de la démocratie ou même les valeurs démocratiques. On devrait donc mettre l'accent sur la bonne gestion des affaires publiques, qui admet à la fois la diversité et le partage du pouvoir, et sur le respect des droits des minorités plutôt que sur des élections prématurées, conçues comme une panacée, un remède général à tous les maux politiques de l'humanité.

D'autres questions qui touchent à la sécurité sont : a) l'énorme problème des réfugiés et autres personnes déplacées, et b) l'éventail complexe des facteurs économiques et environnementaux.

5) La diplomatie multilatérale

Les nouvelles dimensions de la sécurité pousseront inévitablement les pays à se reposer davantage sur le multilatéralisme. Trois grandes raisons y militent. D'abord, la prolifération du nombre d'États a accru leur interdépendance. Ensuite, il y a eu ces dernières années un

accroissement de problèmes qui appellent une action collective et la coopération internationale. Enfin, aucun État n'aura les moyens de pourvoir à lui seul au soutien et à l'assistance nécessaires, peu importe le problème.

Les intérêts du Canada

La sécurité collective constitue un pilier fondamental de la politique étrangère du Canada, et le maintien de la paix lui sert de contrefort. Bien qu'une telle politique comporte une certaine part d'altruisme, elle est fondée sur deux considérations assez pragmatiques. Premièrement, le respect général de la règle du droit rend le monde plus sûr et plus prévisible. Deuxièmement, les Canadiens se sentiront plus en sécurité si le Canada est une société stable et prospère au sein d'une communauté de sociétés stables et prospères.

Par ailleurs, au moment où sa présence militaire diminue en Europe, le Canada cherche de nouvelles occasions de jouer un rôle et d'exercer son influence sur la scène internationale. À cet égard, sa compétence dans le maintien de la paix est un atout indéniable.

Le Canada a une raison particulière de favoriser le multilatéralisme dans ses relations internationales. Car s'il fait cavalier seul, il ne dispose que d'une capacité limitée d'atteindre ses objectifs. En revanche, s'il agit de concert avec un groupe de puissances intermédiaires, le Canada peut influencer sur les objectifs visés tout en augmentant les ressources et le pouvoir de ce groupe.

Qui plus est, le Canada a toujours pris soin d'établir des liens susceptibles de faire contrepoids à l'influence américaine. Il ne fait pas de doute qu'il trouvera, dans les instances multilatérales, des pays avec lesquels s'unir pour pouvoir ensuite infléchir les orientations américaines.

Surtout à une époque où les États-Unis manifestent un intérêt croissant pour les institutions multilatérales de paix et de sécurité, le Canada a tout intérêt à augmenter sa participation afin de tirer parti des ressources américaines tout en veillant à ce que la participation des États-Unis ne submerge pas les intérêts légitimes des petites et moyennes puissances.

Sa contribution au maintien de la paix rehausse le profil du Canada et renforce sa position dans une vaste gamme de négociations diplomatiques. Ce rôle est même devenu un élément important de l'identité canadienne.

Néanmoins, le Sous-comité est convaincu que le Canada doit peser davantage sa décision d'assumer des responsabilités en ce domaine, à un moment où l'on réclame de plus en plus sa participation et où les missions exigent de plus grands effectifs, présentent des risques accrus et deviennent à la fois plus délicates et plus complexes.

Les gouvernements qui se sont succédé au Canada ont été enclins à participer à chaque mission de maintien de la paix. Les antécédents et la réputation du pays à cet égard ont fait de plus en plus partie du calcul des décideurs. Le Sous-comité a donc cherché à dégager les facteurs dont le gouvernement devrait tenir compte, pour établir une politique qui balise la participation du Canada au maintien de la paix, dans cette époque plus complexe où nous sommes.

II Le maintien de la paix pendant la guerre froide

Le maintien de la paix est un effet de la guerre froide. Il ne visait pas en soi à résoudre des conflits; il s'agissait plutôt d'une «mesure propre à accroître la confiance» — une méthode destinée à empêcher l'éclatement de nouvelles hostilités et à aider à mettre en application l'accord négocié entre les parties.

Le maintien de la paix a débuté par des **missions d'observation**, considérées comme mesures de «contrôle des conflits par une tierce partie» et dont les caractéristiques fondamentales sont l'objectivité, l'impartialité et la non-violence. Leur rôle principal est d'observer les événements et d'en présenter un compte rendu. Les **forces de maintien de la paix**, par ailleurs, sont constituées d'unités d'infanterie légèrement armées, avec les éléments de soutien logistique nécessaires. Ces forces ont pour mission de s'interposer, c'est-à-dire de se placer entre les belligérants, de surveiller les trêves et, dans une certaine mesure, d'en assurer le respect. Les armes ne servent qu'à l'autodéfense; les règles pour engager le combat, lignes directrices sur l'usage de la force par les soldats, sont particulièrement strictes.

Les Nations Unies ont établi 13 missions d'observation et de maintien de la paix jusqu'en 1978, puis il y eut une période d'inactivité de dix ans. Dans la plupart des cas, ces missions ont servi à amortir le choc de la décolonisation. On les a comparées à des détachements de gendarmerie formant un cordon de sécurité pour parer à une guerre ouverte entre l'Est et l'Ouest. Ces missions se fondaient sur les principes suivants : un mandat réalisable; l'appui soutenu du Conseil de sécurité; la coopération des parties en cause; la prestation de personnel et de ressources par les pays membres; une force équilibrée et représentative sur le plan géographique; un commandement de l'ONU efficace et intégré; un appui logistique et financier suffisant.

De 1948 à 1988, quelque 80 000 membres des Forces canadiennes (FC) ont participé, à titre d'observateurs non armés ou de gardiens de la paix armés, à 21 missions internationales de maintien de la paix organisées par les Nations Unies ou en dehors du cadre de l'ONU. Ces opérations sont réparties selon les catégories suivantes : a) les missions d'observation de l'ONU; b) les forces régulières de maintien de la paix ou d'interposition; c) les mesures d'imposition de la paix; et d) les opérations autres que celles de l'ONU.

Durant la guerre froide, le maintien de la paix est devenu une méthode éprouvée d'endiguement et parfois même de règlement des conflits quand il s'accompagnait d'efforts fructueux de conciliation (c'est-à-dire de négociations diplomatiques pour amener les parties à une paix durable). Mais les restrictions originelles de ce système issu de la guerre froide en empêchaient un usage plus étendu. En abolissant ces restrictions, la nouvelle ère offre la possibilité d'un mécanisme plus perfectionné et plus souple pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

III Le maintien de la paix en transition

Plusieurs responsables de l'ONU ont parlé «d'un nouveau paradigme du maintien de la paix», dont les principales caractéristiques sont les suivantes : ses opérations comptent un important effectif civil; elles se rattachent souvent à l'organisation et au déroulement d'élections; elles comportent une grande partie information; elles ont habituellement une fonction policière; elles sont reliées généralement à la défense des droits de la personne; elles sont limitées dans le temps (avec un calendrier d'exécution); elles concernent le plus souvent des conflits intérieurs; elles supposent souvent une ingérence dans les affaires d'États souverains, et elles nécessitent une intervention militaire plus efficace. On recourt à la troupe pour protéger les secours humanitaires, ce qui est beaucoup plus risqué et relève davantage de l'imposition de la paix (laquelle s'effectue forcément contre une partie) que des opérations classiques de maintien de la paix (qui supposent le consentement des parties).

Les récentes opérations menées par l'ONU

Depuis 1988, 15 nouvelles opérations ont été mises sur pied. Toutes, sauf une, ont été menées sous les auspices de l'ONU. À la fin de 1992, le Canada avait pris part à toutes ces opérations, y engageant au total 5 000 personnes.

Le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) constitue le premier véritable exemple de la nouvelle génération de maintien de la paix. En une année, il a mené à terme ce que l'ONU a qualifié elle-même de «plus grand exercice de décolonisation» de son histoire. Les leçons tirées de l'expérience du GANUPT sont tout à fait applicables à d'autres missions qui viseraient à la fois le rétablissement et le maintien de la paix et qui regrouperaient des éléments civils et militaires en un seul mandat.

Depuis lors, plusieurs missions fort complexes ont été établies, bien qu'aucune n'ait été un succès jusqu'ici. Il s'agit de la Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC) et de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), de la Force de protection de l'ONU en Yougoslavie (FORPRONU et FORPRONU II), et de l'Opération des Nations Unies en Somalie (UNOSOM).

Agenda pour la paix

Le 17 juillet 1992, le Secrétaire général des Nations unies, M. Boutros Boutros-Ghali, a présenté le rapport *Agenda pour la paix*, que les chefs des pays membres avaient réclamé à l'occasion du Sommet du Conseil de sécurité de l'ONU. Ce rapport traite des capacités de l'ONU en ce qui concerne la diplomatie préventive ainsi que le maintien et le rétablissement de la paix.

Le Secrétaire général y définit la **diplomatie préventive** comme une mesure qui «a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible».

On a proposé une mesure plus novatrice, soit le **déploiement préventif**, où l'ONU prévoirait les conflits et interviendrait, avant éclatement ou escalade de la violence, en déployant des forces de sécurité, en apportant une aide humanitaire ou en participant simplement au processus de conciliation. Ce déploiement préventif pourrait se faire en diverses circonstances : en cas de crise dans un pays, quand le gouvernement demande la présence des troupes de l'ONU ou que les parties y consentent; dans les différends entre États, si les deux parties acceptent la présence des forces de l'ONU; ou, ce qui est plus compliqué, dans le cas où une nation prévoit une attaque imminente qui viole sa frontière.

Le Secrétaire général définit le rétablissement de la paix comme une mesure qui «vise à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies». Si les moyens pacifiques échouent, le Conseil de sécurité a l'option d'employer la force militaire pour rétablir la paix et la sécurité internationales, en vertu du Chapitre VII de la Charte. La seule occasion où le Conseil de sécurité a autorisé le recours à la force militaire pour imposer la paix fut au cours de la guerre de Corée; pendant la crise du Golfe, cependant, le Conseil de sécurité a permis aux États membres de prendre des mesures en son nom.

Le Secrétaire général a indiqué qu'il convient maintenant de tenir compte davantage du Chapitre VII, en particulier l'article 42, qui traite de l'emploi de la force militaire. Pour ce faire, on devra appliquer les dispositions de l'article 43, «aux termes duquel les États membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité ... les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires ... à titre permanent», de façon à réagir rapidement et efficacement à une agression ouverte. Une telle force permanente — ou **armée permanente de l'ONU** — aurait un effet dissuasif ou servirait à répondre aux menaces posées par une force «militaire de moindre ampleur».

Le Secrétaire général a recommandé aussi que les États membres fournissent, sur demande, des **unités d'imposition de la paix**. Il s'agirait de troupes volontaires, plus lourdement armées que les effectifs de maintien de la paix et spécialement entraînées dans leurs propres pays. Ces

troupes demeureraient distinctes de celles levées en vertu de l'article 43, lesquelles sont destinées à des opérations coercitives selon le Chapitre VII. Les unités d'imposition de la paix serviraient apparemment à une nouvelle forme d'intervention de l'ONU — qui se situerait entre le maintien traditionnel de la paix et son imposition sur une grande échelle — pour assurer, par exemple, la sécurité de lignes imprécises de cessez-le-feu et aider à la distribution de l'aide humanitaire.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de commander une étude, peut-être de concert avec d'autres États membres des Nations Unies qui ont la même optique, afin d'étudier la possibilité d'établir une force de paix multinationale. Ces troupes, constituées de volontaires des forces régulières et de réserve, seraient convenablement équipées et pourraient s'acquitter de diverses missions allant de la protection de l'aide humanitaire à la surveillance des lignes de cessez-le-feu. (p. 53)

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement entreprenne des négociations avec le Conseil de sécurité, comme le prévoit l'article 43 de la Charte des Nations Unies, en vue de signer un accord pour mettre des effectifs limités à la disposition du Conseil de sécurité sur demande, ce qui pourrait constituer un fondement, et un précédent, à l'établissement d'une force multinationale. (p. 53)

Mesures extra-militaires

Deux autres leviers prennent une nouvelle importance dans le domaine du maintien de la paix : la primauté du droit et les sanctions. Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, une commission de l'ONU a été chargée d'enquêter sur les atrocités commises dans le conflit qui fait rage dans l'ancienne Yougoslavie. La commission déposera vers le milieu 1993 un rapport préliminaire, à partir duquel l'ONU décidera s'il y a lieu d'établir un tribunal pour crimes de guerre.

Par ailleurs, les sanctions sont devenues un moyen courant d'appliquer une pression progressive sur les États pour les amener à modifier un comportement que la communauté internationale trouve inacceptable. Diverses sanctions sur des articles allant du pétrole et des armes à certaines denrées alimentaires ont déjà été imposées contre l'Iraq en 1990 et la Yougoslavie en 1992, mais on s'interroge sur la facilité d'appliquer ces sanctions et sur leur relative efficacité.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada, à la faveur de sa participation aux Nations Unies et à diverses organisations régionales, pressent ces instances d'étudier la possibilité d'envoyer des commissions enquêter sur les cas déclarés de violation des lois internationales, telles que les atteintes manifestes aux droits de la personne. Ces commissions d'enquête pourraient travailler de concert avec les missions de maintien de la paix. (p. 54)

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada presse les Nations Unies de réaliser une étude, qui pourrait être confiée au Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU, sur les difficultés d'appliquer et de faire respecter les sanctions et sur l'efficacité de ces pressions pour changer les comportements inacceptables. (p. 54)

Commandement et contrôle

Le nouveau contexte international crée des exigences de plus en plus lourdes pour les Nations Unies. Le Secrétariat est appelé à entreprendre des missions d'information, d'observation, de médiation, de maintien et de rétablissement de la paix dans presque toutes les régions du monde. Or, s'il prend en charge ces lourdes et graves responsabilités, le Secrétariat de l'ONU n'en manque pas moins de moyens pour administrer des initiatives aussi nombreuses et complexes.

L'absence de structure militaire et d'une capacité de liaison 24 heures par jour, sept jours par semaine, au siège de l'ONU, semble indiquer que le milieu n'est guère axé sur les situations d'urgence. C'est un état de choses que ni le Canada, ni aucun autre État membre ne devrait tolérer.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de proposer, conformément à l'article 29 de la Charte des Nations Unies, la création d'un organe subsidiaire de l'ONU, qui servirait de commission consultative militaire. Tout en assurant la coordination avec les secrétaires généraux adjoints compétents, cette commission aurait son propre chef d'état-major qui relèverait directement du Secrétaire général. Cela renforcerait les capacités militaires du Secrétariat des Nations Unies d'assurer la paix et la sécurité internationales. (p. 56)

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement du Canada montre clairement au Secrétariat des Nations Unies l'urgence de certaines mesures minimales de commandement et de contrôle, notamment un centre de commandement et de contrôle fonctionnant 24 heures par jour et sept jours par semaine, ainsi qu'une salle de gestion de crises qui permettent au Secrétariat de répondre plus efficacement aux exigences décuplées qui sont les siennes actuellement. (p. 57)

La gestion du maintien de la paix : une organisation fragmentée

La hiérarchie de l'ONU est fragmentée. Au sein du Secrétariat, différents services s'occupent des divers aspects du maintien de la paix et relèvent de chefs différents. Ces structures semblent inutilement compliquées et bureaucratiques.

Le soutien logistique est sans doute l'élément le plus complexe de toute opération de maintien de la paix, en raison des insuffisances et des anomalies que présente le système d'approvisionnement des Nations Unies. En règle générale, l'ONU se procure le matériel

nécessaire sur le marché mondial et le transport dans la région des opérations, ce qui entraîne une multitude de problèmes, entre autres : 1) une absence de contrôle de la qualité à la source, ce qui place le militaire qui reçoit les marchandises devant le choix difficile : de les rejeter, et de condamner ainsi ses troupes à subir de longs retards, ou d'accepter ces marchandises inacceptables, faute de mieux; 2) les frustrations qu'engendre un ensemble désuet et rigide de règlements et de procédures d'acquisition; et 3) un processus inadéquat de dotation de personnel. Pour un système logistique efficace, il faudrait un personnel bien formé, des installations d'entreposage suffisantes et un financement approprié.

Il importe aussi d'assurer une plus grande **uniformisation des opérations**. Les premières semaines d'une mission de maintien de la paix sont considérées comme les plus importantes. Or, cette étape est souvent marquée par une grande confusion et de nombreuses insuffisances. Lorsque l'ONU assemble une force de maintien de la paix, elle doit s'efforcer d'assurer un équilibre régional. On se retrouve avec de grandes différences de fonctionnement parmi les divers contingents nationaux qui font partie de la mission. Il y a aussi une tendance à engager «un personnel trop nombreux et trop haut placé au siège social pour faire en sorte qu'il y ait une représentation également à ce niveau».

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada étudie la possibilité de tirer parti de sa position au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour souligner les lacunes du système d'approvisionnement onusien et préconiser l'attribution de ressources et de fonds suffisants, afin de : a) constituer, au siège de l'ONU, un bassin de logisticiens bien formés et expérimentés, et b) assurer des lieux d'entreposage adéquats. (p. 61)

Le Sous-comité exhorte le gouvernement du Canada à proposer aux principales puissances militaires d'apporter une contribution utile aux efforts de maintien de la paix de l'ONU en offrant régulièrement le soutien logistique de leurs forces armées. (p. 61)

Le Sous-comité presse également le gouvernement du Canada de plaider avec vigueur aux Nations Unies, particulièrement au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, pour l'uniformisation du fonctionnement militaire de l'ONU, à partir du système d'état-major en vigueur dans la majorité des pays contributeurs. (p. 61)

Le financement du maintien de la paix

Le financement des opérations de maintien de la paix comporte deux aspects distincts : les recettes et les dépenses, ces dernières comprenant le remboursement des pays qui fournissent des contingents. Il s'agit de questions complexes, qui ont une grande importance politique.

En général, le maintien de la paix est financé par des contributions spéciales. Chaque opération est évaluée individuellement, les pourcentages absorbés par chaque État variant selon le résultat des négociations. Cependant, l'établissement d'une contribution spéciale pour une

opération précise ne garantit pas que chaque État versera sa quote-part. Certains États refusent par principe de payer pour une opération en particulier, tandis que d'autres se contentent d'invoquer des difficultés financières. Fidèle à un principe de longue date, le Canada a toujours payé avec ponctualité toutes ses contributions générales et spéciales.

Le remboursement des États pour leur participation compte parmi les principales dépenses du maintien de la paix. Le tableau 2 fournit des estimations de ce que ces missions de l'ONU ont coûté au Canada depuis 1964.

Le financement du maintien de la paix présente de nombreuses difficultés, sans parler des formules tortueuses et compliquées que l'ONU a dû concevoir pour vaincre la réticence politique de certains États membres à s'acquitter de leurs obligations et pour parvenir, malgré tout, à obtenir assez de fonds pour le rassemblement des forces voulues. Plusieurs propositions présentées dans *Agenda pour la paix* cherchent à résoudre les problèmes de trésorerie imputables au niveau élevé des contributions non acquittées et à l'insuffisance des réserves sur lesquelles l'ONU pourrait réaliser des intérêts.

Le Sous-comité recommande :

a) que le gouvernement du Canada appuie pleinement les efforts du Secrétaire général pour améliorer la situation financière actuelle de l'ONU, et notamment les propositions qu'il présente dans son rapport *Agenda pour la paix*;

b) que le gouvernement du Canada, à chaque occasion qui se présente et au plus haut échelon, presse les pays qui accumulent les arriérés dans leurs contributions au budget général de fonctionnement des Nations Unies, particulièrement en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, de s'acquitter de leurs dettes; et

c) que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur fassent tenir régulièrement au Parlement un bilan clair et détaillé des coûts de notre participation aux opérations de maintien de la paix et des sommes que nous recouvrons des Nations Unies ou d'autres organismes par suite de ces activités, peut-être en même temps que le budget des dépenses annuel, afin d'aider le Parlement à exercer son droit de regard sur le maintien de la sécurité nationale. (p. 68)

Organismes régionaux

Dans son rapport *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général a soutenu qu'une coopération accrue entre les deux niveaux d'organisation présenterait de grands avantages. Malgré la collaboration qui existe déjà, on est frappé de voir le peu de progrès et les nombreux tiraillements qui apparaissent à maintes reprises entre l'ONU et les divers organismes régionaux.

Réunis en novembre 1991, les chefs d'États ou de gouvernements qui font partie du Conseil de l'Atlantique Nord ont convenu que les alliés de l'OTAN devraient être appelés à contribuer à la stabilité et à la paix mondiales en fournissant des troupes pour les missions des Nations Unies. Étant donné que l'OTAN a élargi son mandat afin de participer aux missions de l'ONU et qu'elle est la seule organisation militaire multilatérale qui soit crédible dans le monde occidental :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada exhorte les membres de l'OTAN à prendre les mesures qui s'imposent pour appuyer de manière plus décisive les missions de l'ONU. (p. 70)

IV Les efforts du Canada

Un thème constant de la politique de défense du Canada est que la participation aux opérations de maintien de la paix ne constitue pas pour les Forces canadiennes une fonction principale mais secondaire. Les forces armées ont indiqué qu'elles sont capables de fournir des effectifs autonomes, possédant une formation et une expérience de premier ordre — des «soldats avant tout» — capables de faire face à toute éventualité militaire.

Le ministre de la Défense nationale a indiqué au Sous-comité que son ministère tenait à limiter la portée et l'ampleur des interventions, en concentrant peut-être sa participation sur l'étape initiale des missions qui exigent un savoir-faire en logistique et en communications. Autrement dit, les troupes canadiennes prépareraient le terrain puis laisseraient les autres pays prendre la relève.

L'idée est à retenir, mais le Sous-comité se demande s'il ne faudrait pas l'examiner davantage. Il n'est pas dans l'intérêt du Canada de fournir uniquement des compétences spécialisées, comme en logistique et en communications, car cela réduit les compétences dont ont besoin les Forces canadiennes et restreint la participation canadienne, une situation qui affecte le moral de ceux qui sont exclus. Pour tous les engagements en matière de maintien de la paix, le Canada pourrait déployer son personnel combattant, ses unités de soutien au combat et ses unités d'appui tactique au cours de l'étape initiale d'une opération. Il devrait donc disposer d'une force relativement mobile, possédant des moyens de transport qui lui permettent de se déployer rapidement.

Grâce au déploiement rapide d'un tel contingent dès le départ, on assurerait une stabilité initiale qui permettrait à l'ONU de préparer et d'organiser une force à caractère plus permanent; après quoi, le Canada pourrait retirer ses troupes.

Si le Canada a pu dépêcher des troupes aussi rapidement durant la crise en ex-Yougoslavie, c'est, entre autres raisons, parce qu'elles étaient déjà postées à la base des Forces canadiennes à Lahr, en Allemagne, et qu'elles se trouvaient, avec leur équipement et leur soutien logistique,

près de la zone de déploiement. La chose ne sera plus possible lorsque la base de Lahr sera fermée en 1984. En outre, Lahr présente l'avantage de servir d'étape aux troupes canadiennes qui se rendent à Chypre, au Moyen-Orient ou dans l'ancienne Union soviétique.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de fournir un lieu d'étape à nos militaires en Europe, de préférence en Allemagne. On assurerait ainsi un centre de logistique et de transport aux forces de maintien de la paix, ce qui faciliterait le mouvement des troupes vers les régions de conflit en Europe de l'Est et au Moyen-Orient. (p. 74)

Formation

Une étude interne du ministère de la Défense nationale sur le maintien de la paix en arrivait récemment à la conclusion que «les outils du soldat sont les outils du personnel de maintien de la paix ... les former à la guerre, c'est aussi les former à la paix.» Par conséquent, le meilleur gardien de la paix est celui qui connaît bien son métier, qu'il soit soldat, marin ou aviateur.

Cependant, même si le Sous-comité convient que la formation militaire donnée aux soldats canadiens de la paix est d'une qualité exceptionnelle, il croit qu'on pourrait encore l'améliorer en y ajoutant des sujets qui ne sont pas forcément de nature militaire. Le présent rapport repose entièrement sur l'idée que le monde vient d'entrer dans une nouvelle ère et que le maintien de la paix a changé de style. Il faut s'adapter aux circonstances et s'efforcer, au moins, de se familiariser avec les nouvelles compétences qui pourront s'avérer nécessaires. La médiation, par exemple, n'est pas une aptitude typiquement militaire; elle ne comporte aucun aspect belliqueux ou militariste. Il faut cultiver cette compétence particulièrement chez les soldats formés au combat. Ils ont besoin de recevoir une formation dans ce domaine.

Le Sous-comité convient, avec les Forces canadiennes, qu'un soldat de la paix bien entraîné doit posséder des compétences générales de combat et estime qu'une telle formation est d'une importance primordiale. (p. 79)

Le Sous-comité recommande cependant que le programme général de formation des Forces canadiennes dispensé dans les collèges militaires, à l'intention des officiers et autres, mette davantage l'accent sur le règlement et la gestion des conflits, de même que sur l'ONU, les organisations régionales ainsi que l'histoire des opérations de maintien de la paix et leurs méthodes. Quand des effectifs des Forces canadiennes sont déployés dans un pays étranger, il faut leur fournir une formation spéciale sur l'histoire, la tradition et la culture de ce pays. (p. 79)

Le Sous-comité recommande que les Forces canadiennes continuent d'aider les pays qui manquent d'expérience dans la formation au maintien de la paix en participant à des colloques et en mettant sur pied des programmes nationaux de formation. (p. 79)

Le Sous-comité recommande que les équipes du ministère de la Défense nationale chargées d'assurer une aide internationale en matière de maintien de la paix élaborent, de concert avec le siège des Nations Unies, des normes de formation pour l'ONU, en s'inspirant largement de l'expérience du Canada et des autres pays qui ont apporté une contribution appréciable aux missions de paix. (p. 79)

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale ajoute à son actuelle base de données un répertoire ou une banque de données spécialisée sur le maintien de la paix, qui renseigne sur les militaires, policiers et civils canadiens ayant pris part à des missions d'observation et de maintien de la paix. (p. 80)

Les réserves

Bien que les réservistes soient entraînés au combat selon les mêmes critères que les soldats réguliers, ils n'y consacrent pas le même temps qu'eux et ils n'ont pas nécessairement accès à un équipement de même qualité. Les troupes et les jeunes officiers de réserve peuvent se comparer aux réguliers, mais on constate un problème persistant parmi les grades supérieurs (à partir des sergents, chez les sous-officiers, et des capitaines chez les officiers commissionnés). Ils manquent presque tous de l'expérience approfondie et du professionnalisme, qui font partie des atouts des forces canadiennes de maintien de la paix.

Durant la guerre du Golfe, l'armée américaine a connu de graves problèmes lorsqu'elle a voulu mobiliser ses forces de réserve. Ces unités n'étaient pas prêtes au combat malgré des années d'entraînement avec des équipements complets de première ligne. Le problème semblait attribuable en grande partie au manque d'expérience et de compétence des sous-officiers et officiers.

De même, dans les Forces canadiennes, pour rendre vraiment opérationnelles les sous-unités de la milice à Chypre, il a fallu les renforcer d'un nombre considérable de sous-officiers réguliers et les placer sous la surveillance étroite des commandants de la Force régulière. Cette situation et le fait que les missions de maintien de la paix sont souvent mises sur pied à bref délai militent en faveur de forces permanentes, pleinement formées et prêtes au pied levé.

Par contre, les États-Unis ont constaté aussi, durant la guerre du Golfe, que les unités spécialisées et logistiques de leur réserve ont surpassé les unités régulières. C'est parce qu'il s'agissait de spécialistes — en camionnage, gestion des approvisionnements, pilotage d'hélicoptères ou autre — et que leur domaine de spécialisation était souvent rattaché au travail qu'ils exerçaient dans le civil. Dans ce genre d'unités, les compétences dans un métier sont plus importantes que les compétences militaires.

Les membres du Sous-comité se demandent donc s'il n'y aurait pas lieu de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, qui pourraient être chargées de fonctions autres que de combat, comme le maintien de la paix. Le

Canada pourrait de cette façon envisager d'augmenter le nombre de ses logisticiens et spécialistes en communications.

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale entreprenne une étude approfondie sur la possibilité de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, unités qui pourraient servir aux opérations de maintien de la paix plutôt que de guerre proprement dite. (p. 83)

V Le défi à relever

Dans la nouvelle ère, bien des occasions s'offriront sans doute aux Canadiens de s'engager dans divers types d'opérations de maintien de la paix, dont plusieurs beaucoup plus compliquées et dangereuses que par le passé. Le Canada ne pourra pas toujours participer comme il l'a fait jusqu'ici. Il ne pourra pas notamment faire partie de toutes les missions qui se présentent; en fait, il ne le devrait pas si ses intérêts ou ses ressources ne le lui permettent pas.

De plus, dans les missions auxquelles il participe, le Canada devra modifier son approche : 1) il doit contribuer à une nouvelle définition du maintien de la paix; 2) il doit définir clairement ses propres intérêts; et 3) les Forces canadiennes devront trouver de nouvelles façons de s'ajuster aux temps nouveaux.

Le monde a beaucoup changé : le maintien de la paix, une activité naguère relativement périphérique, occupe maintenant l'avant-scène des relations internationales. Or, malgré son importance accrue et la multiplication de ses opérations, le maintien de la paix fonctionne toujours avec les mêmes institutions et infrastructures.

Le Canada devrait donc, en premier lieu, contribuer à améliorer les institutions et les infrastructures du maintien de la paix, et celles de la paix et de la sécurité en général. À cet égard, une augmentation des ressources serait cruciale pour améliorer le financement de l'ONU. Le Canada devrait préconiser la mise en place à l'ONU d'un système de contrôle et de commandement et d'une présence militaire qui inspire le respect. Il devrait prôner le remplacement d'arrangements souvent insuffisants en matière de logistique et d'approvisionnement par un système de soutien vraiment efficace. Il devrait insister sur la normalisation des opérations militaires à l'échelle mondiale.

En deuxième lieu, le Canada devrait mieux définir ses propres intérêts. Le gouvernement ne pourra défendre ses orientations qu'en établissant clairement un ensemble de critères qui tiennent compte des complexités de la nouvelle ère.

L'un de ces critères serait de voir si le conflit a des incidences directes sur la sécurité du Canada. Ce serait le cas d'une menace sérieuse au Moyen-Orient, par exemple. Il faudrait aussi se demander si les hostilités ont des répercussions sur un important partenaire commercial ou, sinon, sur d'autres partenaires commerciaux qui, tout bien considéré, pourraient réagir

En troisième lieu, les Forces canadiennes devraient modifier leur approche. Dans la nouvelle ère qui s'est ouverte, le Canada doit être prêt à faire servir régulièrement ses troupes au maintien de la paix, pourvu que les critères de participation soient clairs et appliqués rigoureusement. Il devrait jauger l'idée d'une force d'intervention rapide qui puisse jeter sans délai les bases d'une opération et se retirer par la suite. Il devrait enfin réexaminer les méthodes d'entraînement de ses forces armées.

Le Canada doit choisir la voie du réalisme. Au moment où l'occasion se présente de repenser les notions et les techniques de base de l'ONU, notre présence et notre participation sont attendues. Les réponses que nous apporterons pourraient influencer profondément sur l'organisation des Forces canadiennes, l'application du maintien de la paix et l'évolution des Nations Unies.

I UNE NOUVELLE ÈRE : CE QU'ELLE SIGNIFIE POUR LE CANADA

Le monde est entré dans une nouvelle ère historique. La guerre froide, sinistre toile de fond des rapports internationaux pendant 40 ans, a pris fin avec la chute du communisme en URSS et l'effondrement de l'empire soviétique. Les vœux de l'alliance occidentale ont été exaucés; toutefois, les lendemains ont surpris bon nombre de décideurs occidentaux, les obligeant à improviser — et pas toujours pour le mieux — de nouveaux moyens de composer avec l'héritage de la tyrannie et de l'impérialisme soviétique.

L'une des difficultés consiste à déterminer la nature de cette nouvelle ère. L'ex-président des États-Unis, Georges Bush, est allé jusqu'à parler d'un nouvel ordre mondial. Cette affirmation audacieuse a soulevé beaucoup de scepticisme, notamment auprès d'analystes moins optimistes qui ont plutôt évoqué, non sans à-propos, l'éventualité plus probable d'un désordre mondial.¹ Ian Smart, ancien directeur exécutif du Royal Institute of International Affairs en Grande-Bretagne, a dit qu'entre 1950 et 1980, lorsque la confrontation Est-Ouest et l'équilibre de la terreur nucléaire paralysaient les relations internationales, les diplomates étaient, d'une certaine manière, en vacances. Mais il a ajouté : «Les vacances sont terminées. Nous voici revenus à des mouvements et à des alignements plus dynamiques».²

Le Sous-comité sénatorial de la sécurité et de la défense nationale préfère ne pas trop s'avancer à cet égard. Il reconnaît, à tout le moins, que nous vivons une période de profonde transition. On assiste déjà à une restructuration radicale des alliances. Diverses initiatives se font jour pour forger des instruments internationaux plus pertinents ou efficaces, qui permettent de répondre à tout un éventail de problèmes complexes.

Pour mieux comprendre la nature de cette transition — et voir quelle pourrait être la position du Canada —, il convient de passer en revue les tendances qui se dessinent le plus clairement dans le monde et qui définissent les paramètres de la nouvelle ère. On peut les résumer ainsi :

premièrement,	la dispersion du pouvoir;
deuxièmement,	la crise de l'État;
troisièmement,	la poussée de l'ethnocentrisme et de la religion;

¹ Earl C. Ravenal, «*The Case for Adjustment*», *Foreign Policy*, hiver 1990-1991; Theo Sommer, «*A World Beyond Order and Control*», *Guardian Weekly*, 28 avril 1991; William Pfaff, «*Redefining World Power*», *Foreign Affairs*, America and the World, 1990-1991; Joseph S. Nye, Jr., «*What New World Order?*», *Foreign Affairs*, printemps 1992.

² Ian Smart, «*The World in Flux*», *Behind the Headlines*, Institut canadien des affaires internationales, 1990, p. 3-4.

quatrièmement, l'élargissement de la notion de sécurité;
cinquièmement, le recours accru aux principes et aux organismes multilatéraux.

Ces phénomènes imposent notamment de nouvelles exigences en matière de sécurité collective. Instrument de sécurité collective et de diplomatie internationale, le maintien de la paix doit s'adapter à ces nouvelles exigences. Une deuxième génération d'activités de maintien de la paix est en train d'émerger, et elle devrait, comme on le verra dans les chapitres suivants, s'avérer très différente de la première.

Le Canada doit donc profiter de cette transition pour repenser son attachement particulier au maintien de la paix. Cela ne présuppose en rien un jugement défavorable sur le genre de maintien de la paix pratiqué pendant la guerre froide, ni sur les capacités des Forces canadiennes. De toute évidence, celles-ci ont bien œuvré et à bon escient. Mais, à l'instar du reste du monde, le Canada doit évoluer. Les Canadiens doivent repenser même ce qui est bon — la contribution de leur pays aux activités internationales de maintien de la paix — afin de voir d'abord si cette contribution est encore pertinente et, dans l'affirmative, comment on pourrait l'améliorer. Il importe donc d'examiner de plus près les cinq grandes tendances susmentionnées de la nouvelle ère.

1) La dispersion du pouvoir

Le principal levier des relations internationales a toujours été le pouvoir. À la base, le pouvoir est la capacité de l'un de faire agir l'autre d'une certaine façon. À cette fin, les États font appel à toute une gamme de moyens politiques, économiques et militaires. Dans le monde bipolaire de la guerre froide, le pouvoir s'exerçait à travers une intense rivalité idéologique entre deux superpuissances, l'Union soviétique et les États-Unis, et chaque événement international s'en trouvait coloré.

Ce monde bipolaire a cédé la place à un univers beaucoup plus complexe, où le pouvoir s'est dispersé. La distribution de ce pouvoir varie selon les sphères politiques : certaines sont multipolaires, d'autres sont influencées tout autant par des intervenants privés que par des États et d'autres encore, comme celle des armes nucléaires, demeurent dans une large mesure bipolaires.³ Dans le domaine économique, qui compte de plus en plus comme facteur d'évaluation du pouvoir, la multipolarité semble gagner du terrain avec l'émergence de nouveaux blocs régionaux. Plusieurs de ces blocs ont déjà acquis des bases industrielles compétitives ou sont en train de s'en donner. Chacun a ses puissances dominantes qui cherchent toutes à faire sentir leur influence et, parfois, à conquérir l'hégémonie.

La fin de la guerre froide n'a pas donné lieu à une concentration du pouvoir aux États-Unis. Pourtant, on peut soutenir que les États-Unis demeurent une superpuissance, et pour

³ Joseph S. Nye, Jr., «*Soft Power*», *Foreign Policy*, automne 1990, p. 156-159.

différentes raisons : leur écrasante supériorité militaire, la force et la diversité persistantes de leur économie, leur immense attrait culturel dans le sens le plus large de l'expression ainsi que des facteurs moins tangibles, comme le prestige d'avoir mené l'alliance occidentale à la victoire à l'époque de la guerre froide et l'attente à la fois simple et subtile, aussi bien de la part des Américains que des autres peuples, que les États-Unis vont continuer de mener la barque. Néanmoins, les États-Unis sont en train de se replier et de réévaluer leurs intérêts planétaires avec un sentiment d'urgence accentué par les pressions intérieures.

2) La crise de l'État-nation

La deuxième tendance, qui pourrait constituer le principal défi de la nouvelle ère, est la crise de l'État-nation. Comme l'a fait remarquer un de nos témoins, l'expression est depuis toujours galvaudée puisque plus de 90 p. 100 des États du monde sont multi-ethniques. (9:15)⁴ Un État est une entité juridique dont l'intégrité (la paix ou l'ordre intérieur) relève ultimement d'un gouvernement unitaire ou fédéral. Le concept de «nation» est plus vague : il s'agit de groupes relativement nombreux de personnes qui partagent une culture, une langue, une religion ou une histoire, ou ces quatre éléments à la fois. La plupart des grands pays ne sont pas des nations unitaires, mais des États multinationaux. Certaines nations — comme les Kurdes, les Palestiniens, les Arméniens, les Basques ou les Cris — n'ont pas d'État. Dans un très petit nombre de pays, comme le Japon, les limites de la nation coïncident avec les frontières de l'État.⁵

Ce sont les grandes puissances qui ont tracé les frontières de la plupart des quelque 50 pays d'Afrique à la Conférence de Berlin de 1884, en tenant très peu compte des affinités ethniques, linguistiques ou culturelles des Africains. Les frontières de la plupart des États du Moyen-Orient moderne sont tout aussi artificielles, découlant d'un partage effectué par les Français et les Anglais après la chute de l'Empire ottoman lors de la Première Guerre mondiale.

Pourtant, comme l'a écrit en 1907 lord Acton, théoricien politique britannique :

Le principal obstacle aux droits des nationalités est la théorie moderne de la nationalité. En faisant correspondre l'État et la nation en théorie, elle réduit pratiquement à la condition de sujets toutes les autres nationalités se trouvant à l'intérieur des frontières. Elle ne peut admettre leur égalité avec la nation au pouvoir qui constitue l'État, parce que l'État cesserait alors d'être national, une contradiction du principe même de son existence. Par conséquent, selon le

⁴ *Délibérations du Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale*, 25 novembre 1992, fascicule n° 9, p. 15. Tous les renvois suivants aux Délibérations sont mis entre parenthèses dans le corps du texte, de la façon indiquée ci-dessus (9:15).

⁵ Glenn Frankel, «*Decline Of the Nation-State*», *The Guardian Weekly*, 2 décembre 1990.

degré d'humanité et de civilisation de l'entité dominante qui réclame tous les droits de la communauté, les races inférieures sont exterminées, asservies, mises hors la loi ou réduites à la dépendance.⁶

La crise actuelle a son origine dans l'énorme prolifération d'États qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Les deux tiers des États actuels ont été créés depuis 1945. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, il y avait à peine 60 pays, dont 50 étaient signataires de la Charte de l'ONU. Par suite de la décolonisation, leur nombre était passé, à la fin de la guerre froide en 1988, à près de 160. Plus récemment encore, avec la dislocation de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, il a dépassé 180 et il ne cesse d'augmenter.

La question est de savoir si tous les États nouveau-nés seront capables de survivre par eux-mêmes. Au cours de la guerre froide, certains pays ont réussi à se maintenir parce qu'ils bénéficiaient, dans une large mesure, de l'appui de leurs anciens maîtres coloniaux ou de l'une ou l'autre des superpuissances en rétribution de leur alliance. Dans l'ère nouvelle, avec une aide moins généreuse et diverses pressions intérieures allant du trafic de la drogue aux conflits ethniques, leur viabilité politique est incertaine. Les conséquences pourraient en être mauvaises, tant pour les citoyens de ces États que pour la communauté internationale, obligée de s'occuper du maintien de la paix, de fournir de l'assistance humanitaire et d'accueillir des réfugiés. Des observateurs ont écrit :

Depuis Haïti, dans l'hémisphère occidental, en passant par les ruines de la Yougoslavie, de la Somalie, du Soudan et du Libéria, en Afrique, jusqu'au Cambodge, en Asie du Sud-est, un nouveau phénomène troublant est en train de se faire jour : l'échec de l'État-nation, tout à fait incapable de demeurer membre à part entière de la communauté internationale.⁷

La Somalie est une illustration éloquent du phénomène. M. William Millward, un spécialiste des questions arabes qui a témoigné devant le Sous-comité, a décrit la Somalie comme une nation à la recherche d'un État, en faisant observer que les Somaliens «apparaissent relativement homogènes du point de vue ethnique, linguistique, religieux et culturel...». (9.14) Il n'en demeure pas moins que, depuis le début de 1991, il n'y a pas eu de gouvernement central capable de fonctionner en Somalie.

L'effondrement du pouvoir central a projeté virtuellement la population entière de la Somalie dans un conflit, d'une sorte ou d'une autre. Un cercle vicieux d'insécurité et de famine est à l'œuvre en Somalie. Le manque de sécurité empêche l'acheminement de vivres, tandis que la pénurie alimentaire contribue

⁶ Lord Acton, «Nationality», tiré de *The History of Freedom and Other Essays*, p. 192-193.

⁷ Gerald B. Helman et Steven R. Ratner, «Saving Failed States», *Foreign Policy*, hiver 1992-1993, p. 3.

à la violence et à l'insécurité. Entre-temps, les réfugiés qui fuient les tueries insensées et la famine ont exporté le problème chez les États voisins. (9:14)

La situation est analogue en Éthiopie, où l'avenir de la région de l'Érythrée a donné lieu à des affrontements violents et incessants, ainsi qu'au Soudan, où la famine et les violations constantes des droits des minorités par le gouvernement sont en train de mener le pays à l'anarchie. Dans l'ensemble de la Corne de l'Afrique, l'instabilité politique, l'effondrement de l'autorité centrale, les luttes inter-ethniques, les guerres civiles et le militarisme effréné, s'ajoutant à une sécheresse prolongée, créent les conditions propices à la famine généralisée et au chaos.

3) La poussée de l'ethnocentrisme et de la religion

La question de l'État-nation revêt une importance nouvelle parce que l'ethnocentrisme, le nationalisme et la religion redeviennent des forces politiques. Il y a partout des groupes ethniques; de fait, nous appartenons tous à au moins l'un d'entre eux. Ils correspondent essentiellement à l'idée de «nation»: des gens qui partagent une culture, c'est-à-dire des traditions, une langue, parfois une religion. Il y a toujours eu des groupes ethniques et nationaux dynamiques, sauf que, pendant la guerre froide, ils étaient largement ignorés ou systématiquement réduits au silence, parce que la rivalité intense entre les superpuissances prenait toute la place.

À l'heure actuelle, de nombreux groupes ont commencé à réaffirmer leur identité, souvent avec des objectifs très politiques. Malheureusement, comme l'a observé M. Allan Kagedan, spécialiste des nationalités soviétiques, «la politisation de l'ethnisme conduit souvent à la violence». (9:16) L'ethnocentrisme politique ou le nationalisme peuvent être assimilés à un besoin fondamental :

Il s'agit du besoin d'appartenir à une communauté homogène et stable. Normalement, c'est la famille, le voisinage ou la communauté religieuse qui répond à un tel besoin. Au cours des 150 dernières années, ces institutions ont été, partout dans le monde, prises dans la tourmente de changements intellectuels et sociaux violents, et il n'est guère surprenant que la ferveur nationaliste ait été le plus intense là où ces institutions ont manqué de résilience, mal préparées qu'elles étaient à subir des attaques aussi dévastatrices.⁸

Certains groupes ethniques revendiquent l'autodétermination ou l'autonomie au sein d'un État multinational, ou tout simplement des droits d'expression et de participation politiques égaux à ceux d'autres citoyens ou groupes. Ils emploient des moyens légaux ou constitutionnels

⁸ Elie Kedourie, *Nationalism*, Londres, 1960, p. 101.

pour y arriver. Ce fut le cas dans l'ancienne République fédérale tchèque et slovaque. Après un référendum démocratique, chacun des deux groupes a décidé de faire cavalier seul.

Mais d'autres groupes ethniques affichent des objectifs plus inquiétants, qui permettent à de très vieilles haines de s'exhaler et à l'esprit de vengeance de déterminer les fins et moyens de la vie politique. M. Kagedan en a parlé ainsi devant le Sous-comité :

L'Europe de l'Est et l'Eurasie centrale, libérées de la dictature communiste, sont devenues la proie d'inimitiés ethniques ancestrales, avec leur cortège de revendications territoriales contradictoires, de récits de massacres, de stéréotypes ethniques hostiles et de comptes contemporains à régler. (9:17)

La guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan au sujet du Haut-Karabakh a pour toile de fond le massacre des Arméniens par les Turcs, en 1915, qui continue de hanter les esprits des combattants de chaque côté, cependant que la lutte acharnée qui fait rage dans l'ex-Yougoslavie a des racines qui remontent aussi loin que le 14^e siècle. Dans ce dernier cas, sous prétexte de «purification ethnique», certains groupes en chassent d'autres en faisant régner la terreur et en recourant au meurtre. Combinée à la volonté politique et à de puissantes armes, une haine aussi intense ne peut que donner des résultats désastreux.

Par contre, cette rage belliqueuse appelle d'autant plus la tolérance et des efforts urgents de conciliation — la «diplomatie préventive» — de la part de la communauté internationale, une attitude qui ne s'est guère manifestée au début du conflit dans l'ex-Yougoslavie. Mme Edith Klein, professeur spécialiste de la Yougoslavie à l'Université York, a fait remarquer que les «pressions intenses qui ont poussé la communauté internationale» à la reconnaissance prématurée de la Slovénie et de la Croatie «ont empêché la mise en place d'une procédure de règlement des conflits». (6:27)

Ainsi, les difficultés actuelles du maintien de la paix dans l'ex-Yougoslavie seraient attribuables à l'insuffisance des premiers efforts diplomatiques, quand les considérations politiques internes de divers États l'ont emporté sur le processus de réconciliation. Le maintien de la paix qui achoppe actuellement dans l'ex-Yougoslavie est une conséquence directe de cet échec. On pourrait en tirer une leçon pour d'autres cas où les conflits ethniques menacent la viabilité d'États multinationaux.

4) L'élargissement de la notion de sécurité

La quatrième tendance de l'ère nouvelle est l'élargissement de la notion de sécurité. Pour maintenir et promouvoir la sécurité, il faut privilégier les conditions qui créent et préservent la stabilité tout en permettant des changements légitimes. Les menaces à la sécurité sont donc celles qui perturbent ces conditions ou les rendent impossibles.

Pendant la guerre froide, la sécurité consistait à évaluer au mieux les capacités militaires et les intentions d'un pays. La préoccupation fondamentale était le maintien de l'équilibre militaire entre les superpuissances. On attribuait les causes profondes des conflits à la rivalité entre les superpuissances et à la course aux armements.

Depuis la fin de la guerre froide, la définition de la sécurité s'élargit. Les préoccupations de la guerre froide, comme la prolifération nucléaire et la course aux armements, n'en sont pas moins importantes. En témoigne l'inquiétude suscitée par le contrôle des armes nucléaires dans l'ex-Union soviétique. Toutefois, la sécurité n'est plus une notion exclusivement nationale, pas plus que les armées nationales ne sont perçues comme les seules instigatrices des conflits dangereux. Certes les questions militaires comptent toujours, mais elles ne jouent plus le rôle capital de naguère.

Pourtant, l'élargissement de la notion ne s'explique pas uniquement par la fin de la guerre froide. Le fait que des facteurs disparates, souvent non militaires, puissent provoquer des tensions ou des conflits n'est pas un phénomène nouveau. Ce qui a changé, c'est la façon dont le monde perçoit de tels conflits ou menaces. L'essor extraordinaire des communications — le phénomène du «village global» — a amplifié dans toutes les directions l'impact des litiges. Dans l'examen que nous faisons ici des nouveaux enjeux pour la sécurité, le facteur le plus notable pourrait bien être, au même titre que les enjeux eux-mêmes, leur visibilité accrue.

L'un des éléments nouveaux à cet égard est l'aide humanitaire, notamment dans les régions touchées par des conflits ou par des catastrophes naturelles. La communauté internationale ne peut plus fermer les yeux lorsqu'un grand nombre d'êtres humains souffrent — même par suite de conflits intérieurs. La rectitude morale et l'opinion publique poussent les dirigeants à s'efforcer au moins d'atténuer la souffrance. Le sous-secrétaire général de l'ONU pour les affaires humanitaires, Jan Eliasson, a évoqué devant le Sous-comité la nouvelle notion de «solidarité avec les gens dans le besoin», qui pourrait servir de contrepoids aux revendications de souveraineté nationale et aux accusations d'ingérence internationale.

La décision prise par le Conseil de sécurité de l'ONU, le 3 décembre 1992, d'envoyer en Somalie une force dirigée par les États-Unis afin d'y créer des conditions propices aux secours humanitaires, marque, selon certains observateurs, un jalon important dans le développement du droit humanitaire.⁹ Pour la première fois, une résolution du Conseil de sécurité stipulait que l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit représentait en soi une menace à la paix et à la sécurité internationales, ce qui justifiait une intervention de l'extérieur.¹⁰

⁹ Paul Lewis, «*First U.N. Goal Is Security: Political Outlook is Murky*», *The New York Times*, 4 décembre 1992.

¹⁰ Paul Lewis, «*Painting Nations Blue*», *The New York Times*, 9 décembre 1992.

De plus en plus, la communauté internationale semble déterminée à améliorer le sort des gens qui souffrent et à reconnaître l'urgence de la situation. En outre, la guerre froide étant chose du passé, il y a moins de barrières idéologiques ou géostratégiques aux interventions. Le principal obstacle tient maintenant à la volonté des États de puiser ou non dans leurs ressources à cette fin. Il est cependant difficile d'intervenir dans les affaires humanitaires sans aborder d'une certaine façon le conflit politique sous-jacent. Une fois décidée l'intervention internationale, il apparaît crucial qu'on s'attaque aux causes du problème, sinon le conflit risque de resurgir sous une forme peut-être encore plus grave.

Par ailleurs, les droits de la personne et le progrès de la démocratie, considérés plus souvent comme des questions de sécurité, préoccupent de plus en plus la communauté internationale. Dans l'allocution qu'elle a prononcée à la 47^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, la secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Barbara McDougall, a décrit «trois faiblesses fondamentales» qui, au sein des États-nations, «peuvent causer des différends qui débordent leurs frontières : i) l'absence ou la violation de droits fondamentaux de la personne; ii) l'absence d'un système évolué de valeurs et d'institutions démocratiques; et iii) l'incapacité de faire des choix responsables dans la gestion de la politique officielle».¹¹

Malheureusement, la ministre n'a pu rencontrer le Sous-comité pour lui exposer davantage les faiblesses en question. Le Sous-comité n'est pas entièrement d'accord avec M^{me} McDougall. Il conçoit que la démocratie soit un objectif louable à long terme, mais il fait remarquer que, dans le monde occidental, les institutions de la société civile ont précédé de plusieurs générations l'établissement de la démocratie ou même les valeurs démocratiques. La raison pourrait en être que les institutions démocratiques ne fonctionnent efficacement que si les fondations de l'ordre public ont déjà été posées et acceptées par l'ensemble de la société. À trop insister sur la démocratie, on risque de nuire au maintien de la paix et de la sécurité internationales et d'empêcher l'émergence de régimes démocratiques viables. Un haut responsable de l'ONU a dit récemment devant un autre comité parlementaire :

Beaucoup de gens ont accepté un jeu — la démocratie — auquel, en dernière analyse, ils ne veulent pas jouer. En de nombreux endroits du monde, les gens croient qu'ils ne peuvent se permettre de perdre et, lorsque les résultats de la démocratie leur sont inacceptables, ils exigent leur propre pays ou État, là où ils sont sûrs de gagner. Dans l'ex-Union soviétique, chacun veut être souverain.¹²

¹¹ Allocution de l'honorable Barbara McDougall à la 47^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 24 septembre 1992, 92/46, p. 3-4.

¹² Robert Miller, «Recent Visit to the United Nations», mémoire aux membres du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes, 17 novembre 1992, p. 5.

Cependant, le Sous-comité croit que les gouvernements occidentaux devraient contribuer à jeter les bases juridiques et institutionnelles de sociétés civiles saines et viables ailleurs dans le monde. Il est crucial d'établir de tels fondements pour développer une attitude plus tolérante à l'égard de la diversité au sein des États, dont la grande majorité vont vraisemblablement demeurer multi-ethniques au lieu de devenir unitaires. On devrait donc mettre l'accent sur la bonne gestion des affaires publiques, qui admet à la fois la diversité et le partage du pouvoir, et sur le respect des droits des minorités plutôt que sur des élections prématurées, conçues comme une panacée, un remède général à tous les maux politiques de l'humanité.

Troisièmement, l'énorme problème des réfugiés et autres personnes déplacées a aussi une incidence sur la sécurité. Plusieurs des tendances décrites ci-dessus ont propulsé cette question à l'avant-plan. La condition de réfugié est considérée comme une privation inacceptable de la sécurité de la personne et comme la source éventuelle d'une instabilité qui, de toute évidence, toucherait plus d'un pays. Par ailleurs, les pays les plus touchés par les problèmes des réfugiés voient leur influence augmenter au sein de la communauté internationale.

Enfin, on considère actuellement que la sécurité englobe aussi un éventail complexe de facteurs économiques et environnementaux. Que la misère économique généralisée puisse entraîner l'instabilité politique et même des conflits internationaux n'a rien de tout à fait nouveau. Mais ce qui l'est davantage, la dégradation de l'environnement peut aussi à l'occasion, comme on s'en est rendu compte, être cause directe de conflit — par exemple, lorsqu'il faut partager une eau devenue rare. En règle générale, toutefois, l'incidence de l'environnement du point de vue de la sécurité des pays «se fait sentir dans une moindre performance économique et, partant, dans une moindre stabilité politique».¹³

5) La diplomatie multilatérale

Les nouvelles dimensions de la sécurité pousseront inévitablement les pays à se reposer davantage sur le multilatéralisme. Pour trois grandes raisons.

Premièrement, comme on l'a vu, le nombre des États augmente et, par conséquent, le nombre de ceux qui ont des intérêts à défendre dans n'importe quelle controverse. Cette fragmentation a pour effet d'accroître l'interdépendance des États. Mais même si un plus grand nombre d'États exigent de prendre part aux négociations et aux décisions, «l'interdépendance ne correspond pas à l'harmonie; souvent, elle équivaut plutôt à une dépendance mutuelle mal équilibrée». Néanmoins, les États vont rechercher «le forum au sein duquel la définition des enjeux correspond le mieux à leurs intérêts».¹⁴

¹³ Jessica Tuchman Matthews, «*Redefining Security*», *Foreign Affairs*, printemps 1989, p. 166.

¹⁴ Joseph S. Nye, Jr., «*Soft Power*», *Foreign Policy*, p. 158.

Deuxièmement, il y a eu à l'ordre du jour international ces dernières années une prolifération de questions qui transcendent les frontières nationales et appellent une action collective. Mentionnons, entre autres, les problèmes environnementaux comme le réchauffement de la planète et les pluies acides, l'endettement, les épidémies, le commerce de la drogue, les violations des droits de la personne, les mouvements de réfugiés et le terrorisme.

Troisièmement, dans la nouvelle ère, aucun pays n'aura les moyens à lui seul de pourvoir au soutien et à l'assistance nécessaires, peu importe l'enjeu. Afin de constituer un réservoir de ressources suffisant pour mener à bien toutes les tâches convenues, on devra mettre à contribution un nombre considérable de pays et d'organismes.

Dans ce contexte de multilatéralisme croissant, les Nations Unies deviendront une instance privilégiée de discussion et de négociation et, ce qui est moins certain mais fort probable, un instrument important pour la prestation de l'aide et des ressources. Les organismes régionaux pourraient aussi jouer un plus grand rôle.

M. Aleksandr Belonogov, ambassadeur de Russie au Canada et ex-ambassadeur de l'Union soviétique auprès des Nations Unies, a affirmé devant le Sous-comité que la guerre froide avait tenu en échec l'efficacité des Nations Unies. La nouvelle situation met fin à «un état de demi-paralyse, surtout dans le domaine très important mais très délicat du point de vue politique de la sécurité internationale». (S:6) Déjà le nouveau consensus entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité a donné lieu à une série d'initiatives dans plusieurs conflits régionaux, que rien ne parvenait à débloquer auparavant. Mentionnons notamment la décolonisation de la Namibie, les efforts de médiation dans l'ensemble de l'Amérique centrale et les mouvements vers la paix en Afghanistan, en Angola, au Cambodge et au Mozambique.

Les intérêts du Canada

Les changements des dernières années ont été spectaculaires dans le domaine des relations internationales. Dans ce contexte, le Canada doit de toute évidence se demander s'il convient d'ajuster sa politique en conséquence. Mais comment définir l'intérêt du Canada dans cette nouvelle période de transition?

Historiquement, le Canada a participé aux missions pacificatrices dans le cadre d'une politique globale d'aide au maintien de la paix et de la sécurité internationales. On a vu ci-dessus que la notion de sécurité englobait maintenant la stabilité et la prospérité, en plus des considérations militaires traditionnelles. Bien que les efforts pour promouvoir la sécurité internationale comportent une part d'altruisme, ils se justifient par deux considérations très pragmatiques qui sont d'importance fondamentale pour la sécurité du Canada. Premièrement, plus la règle du droit l'emporte dans les relations internationales, plus le monde est sûr et prévisible. Deuxièmement, les Canadiens seront plus en sécurité si leur société est stable et prospère au sein d'une communauté de sociétés stables et prospères.

En principe, la sécurité collective consiste à instaurer et à maintenir la paix et la sécurité internationales en soumettant les relations internationales à la règle du droit et en favorisant, à l'intérieur de ce cadre, la prospérité des États. Dans cette perspective, la sécurité collective constitue un pilier fondamental de la politique étrangère du Canada et le maintien de la paix lui sert de contrefort. L'ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies, M. William Barton, a résumé cette optique ainsi devant le Sous-comité : «En participant aux opérations de maintien de la paix, le Canada contribue puissamment à la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales et, par le fait même, à la réalisation de nos objectifs de politique étrangère et à la défense de notre intérêt national.» (5:11)

M. Harold Klepak, professeur au Collège militaire royal de Saint-Jean, a signalé que le Canada, au fur et à mesure de son retrait d'Europe, cherchera de nouvelles occasions de jouer un rôle et d'exercer son influence sur la scène internationale. À cet égard, sa compétence dans le maintien de la paix est un atout indéniable.

Dans une perspective militaire, surtout maintenant que nous sommes retirés d'Europe, à toutes fins utiles, le maintien de la paix est désormais le seul grand domaine d'activité militaire canadienne qui ne soit pas continental [...] le maintien de la paix est ce que nous faisons sans les États-Unis et c'est ce qui pourrait donc nous donner un rôle à jouer pour tenir nos forces au fait non pas tant de la technologie moderne que de ce qui se passe dans le monde au niveau des efforts de concertation multilatérale. Comme le multilatéralisme est historiquement la base des intérêts canadiens, cela est un point important. (3:11)

La dernière observation du professeur Klepak caractérise avec justesse la période qui s'est écoulée depuis 1945. Les institutions multilatérales offrent au Canada le moyen d'atteindre bon nombre de ses objectifs de politique étrangère. Les intérêts du Canada sont souvent semblables à ceux d'autres puissances intermédiaires comme lui. En faisant cavalier seul, il lui serait plus difficile d'atteindre ses objectifs. Par contre, en agissant de concert avec d'autres puissances intermédiaires, il permet une conjugaison d'influences et de ressources qui donne souvent d'excellents résultats.

Le Canada a favorisé le multilatéralisme dans ses relations internationales pour une autre raison. Comme puissance intermédiaire ayant des liens innombrables avec les États-Unis, le Canada a toujours pris soin d'établir des relations susceptibles de faire contrepoids à l'influence américaine. On était convaincu que le Canada trouverait, dans les instances multilatérales, des pays avec lesquels s'unir pour influencer la politique américaine. Cette volonté de faire contrepoids à l'influence américaine constitue un élément traditionnel de la politique canadienne. Il convient de la conserver, non pas pour des raisons sentimentales, mais parce qu'elle reste une orientation judicieuse vu les contraintes particulières auxquelles fait face le Canada.

Qui plus est, surtout à une époque où les États-Unis manifestent un intérêt croissant pour les institutions multilatérales de paix et de sécurité, le Canada a tout intérêt à rehausser sa propre participation à ces institutions. Il pourra ainsi tirer parti des ressources américaines tout en veillant à ce que la participation des États-Unis ne submerge pas les intérêts légitimes des petites et moyennes puissances.

D'autres raisons militent pour la participation du Canada. Le professeur David Cox, de l'Université Queen's, a mentionné que le Canada bénéficie de certaines retombées du maintien de la paix.

Le maintien de la paix a aidé le Canada à s'établir en tant que défenseur de premier rang de démarches coopératives en vue de la sécurité internationale [...] le maintien de la paix et l'image d'un État internationaliste responsable qui l'accompagne rehaussent le profil du Canada et renforcent sa position dans une vaste gamme de négociations diplomatiques internationales. (6:6)

Le Sous-comité accepte cet argument, mais il se demande si les politiciens ou les diplomates canadiens tirent le meilleur parti possible de la situation. Une génération passée à Chypre et une participation intensive en Yougoslavie témoignent sûrement de la constance de notre contribution à la sécurité européenne. Peut-être pourrait-on tirer plus de crédit et, par conséquent, plus d'avantages de ces activités dans les relations multilatérales et bilatérales.

Le professeur Cox a aussi fait observer que le maintien de la paix était devenu un élément important dans le façonnement de l'identité canadienne :

Le maintien de la paix, qui est la manifestation la plus visible de la diplomatie internationale du Canada, identifie le Canada aux yeux des Canadiens. Il nous sensibilise à notre orientation internationale, qui est distincte et peut-être même unique au monde. (6:6)

Enfin, le Canada a toujours voulu participer activement au maintien de la paix à cause des avantages que ses militaires en retirent. En 1987, le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale, un prédécesseur du présent Sous-comité, a recueilli le témoignage suivant du Chef d'état-major de la Défense, le général Paul Manson: «Il est certain que nous nous réjouissons de la chance que nous avons d'envoyer nos militaires aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies.» Le général a ensuite expliqué que la formation qu'offre le maintien de la paix est difficile à fournir dans un cadre artificiel et il a insisté, en particulier, sur l'importance qu'elle revêt pour les jeunes recrues au sein des Forces canadiennes.¹⁵

¹⁵ Rapport du Comité spécial du Sénat sur la défense nationale, *Les Forces terrestres du Canada*, octobre 1989, p. 94.

Ce point nous a été confirmé à plus d'une occasion au cours de nos délibérations, mais c'est sans doute le major-général Clive Milner, ancien commandant des Forces de l'ONU à Chypre, qui l'a fait le plus succinctement :

Il n'y a rien qui puisse remonter le moral d'un officier ou d'un soldat canadien autant qu'une affectation pour une période de six mois ou d'un an à une mission des Nations Unies, car il sent qu'il a fait quelque chose d'utile pour lui-même, pour son unité, pour son uniforme, pour son pays et pour le monde en général. C'est un formidable sentiment de satisfaction que ce jeune homme ou cette jeune femme éprouve à son retour au pays, car il ou elle peut se dire : «J'ai collaboré au maintien de la paix. J'ai peut-être aidé à sauver des vies. J'ai secouru des personnes en détresse, des personnes bien plus mal loties que moi [...].» Individuellement, ça remonte le moral. Collectivement, comme dans le cas d'une unité, il en va certainement de même et, inévitablement, ce genre de mission contribue au bien-être de l'ensemble des Forces canadiennes. (10:14)

Voilà, en bref, les principales raisons qui ont motivé la participation active du Canada au maintien de la paix internationale au fil des ans — les intérêts canadiens dans ces opérations. Le présent rapport examinera, outre les changements que le monde a connus depuis la fin de la guerre froide, ceux que le Canada devrait apporter à sa contribution au maintien de la paix.

Le Sous-Comité a évalué la question et reste convaincu, comme nous l'avons déjà mentionné, que la valeur intrinsèque de la mission pacificatrice, voire notre aptitude à la mener à bien, ne constituent pas des motifs suffisants pour sa continuation. Un témoin ayant une longue expérience du maintien de la paix a exprimé l'avis que le Canada contribue à cette activité «parce que cela est une bonne chose». (7:20) Cette réponse était peut-être opportune dans la phase initiale du maintien de la paix — la phase distinctement canadienne, grâce aux efforts d'hommes d'État comme Lester Pearson, Howard Green et Paul Martin —, mais elle ne l'est plus alors que nous entrons dans une ère où le Canada sera appelé plus souvent à participer aux missions, où ces dernières pourraient nécessiter des forces plus importantes, où les risques sont plus grands et où la complexité et les nuances des différentes opérations se sont amplifiées substantiellement.

Les gouvernements qui se sont succédé au Canada semblent avoir été enclins à participer à chaque mission de maintien de la paix. Ils ne l'ont certes pas fait à la légère, sans évaluer les facteurs pertinents, mais les antécédents et la réputation du Canada à cet égard ont tenu de plus en plus de place dans l'esprit des décideurs. Un spécialiste canadien de l'histoire militaire, M. J.L. Granatstein, a fait valoir ce point en citant feu John Holmes, autorité réputée de la politique étrangère du Canada :

«La médiation n'est pas pour nous un mandat divin. Nos réussites passées nous donnent plus de force, mais nous nous affaiblissons lorsque la publicité de la feuille d'érable devient notre priorité.» Trop souvent, la participation du Canada

aux opérations de maintien de la paix a procédé dans une certaine mesure de cette idée de «planter le drapeau», de faire en sorte que nous conservions notre première place pour le nombre de missions effectuées — peu importe qu'elles soient sensées, qu'elles aient plus ou moins de chances de réussir ou qu'elles exposent nos militaires à des risques inutiles dans des régions instables du monde.¹⁶

Le Sous-comité prend également acte de la critique du professeur Granatstein, selon lequel «pour un trop grand nombre de Canadiens, les activités de maintien de la paix se substituent à la réflexion et à une attitude responsable».¹⁷ Dans le présent rapport, le Sous-comité cherche à dégager les facteurs que le gouvernement devrait considérer, au moment où il cherche à élaborer une politique qui balise la participation du Canada au maintien de la paix, dans l'ère complexe où nous sommes entrés.

¹⁶ J.L. Granatstein, «*Peacekeeping: Did Canada Make a Difference? And What Difference Did Peacekeeping Make to Canada?*», dans *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, éd. par John English et Norman Hillmer, 1992, p. 223.

¹⁷ *Ibid.*, p. 234.

II LE MAINTIEN DE LA PAIX PENDANT LA GUERRE FROIDE

Origines et principes

Produit de la guerre froide, l'effort de maintien de la paix matérialisait la volonté de la communauté internationale d'agir avec imagination à l'intérieur des paramètres imposés par la guerre froide. Mais l'efficacité de cette action se trouvait réduite par l'étroitesse desdits paramètres. Progressivement, le maintien de la paix en est venu à signifier l'interposition de troupes dans une région où venait d'avoir lieu un conflit et où un cessez-le-feu avait été accepté par toutes les parties. Le maintien de la paix ne visait pas en soi à résoudre des conflits; il s'agissait plutôt d'une «mesure propre à accroître la confiance» — une méthode pour empêcher l'éclatement de nouvelles hostilités et aider à faire appliquer l'accord négocié entre les parties.

Le maintien de la paix constituait une innovation, qui n'avait été ni prévue ni même envisagée dans la Charte des Nations Unies. Réunis au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les auteurs de ce document étaient préoccupés par l'idée de conflits entre États. Ils entrevirent deux grands remparts pour protéger le monde contre une nouvelle aberration hitlérienne : d'abord, le règlement pacifique des différends par voie de négociation, de médiation, d'arbitrage et de procédures judiciaires en vertu du chapitre VI; ensuite, si cela ne suffisait pas, des mesures coercitives (militaires) en vertu du chapitre VII.¹

Le maintien de la paix a débuté par des **missions d'observation** en Palestine et au Cachemire, en 1948, considérées comme mesures de «contrôle des conflits par une tierce partie». Les caractéristiques fondamentales en étaient l'objectivité, l'impartialité et la non-violence : les observateurs militaires étaient désarmés, car on croyait que les armes personnelles seraient plus dangereuses qu'autrement pour leurs possesseurs. Les missions d'observation «sont principalement constituées d'officiers qui, presque inmanquablement, ne sont pas armés ... [bien que] parfois ils soient appuyés par l'infanterie ou des unités de logistique, et qui ont habituellement un but précis à atteindre dans un bref délai».² Leur rôle principal consiste à observer les événements et à en présenter un compte rendu. Toutefois, ces missions peuvent avoir un mandat plus large, comprenant des activités comme la surveillance d'un cessez-le-feu et du respect des droits de la personne.

Les **forces de maintien de la paix**, pour leur part, sont constituées d'«unités d'infanterie légèrement armées, dotées des éléments de soutien logistique nécessaires», mais elles peuvent

¹ John Mackinlay et Jarat Chopra, «*Second Generation Multinational Operations*», *The Washington Quarterly*, été 1992, p. 2.

² *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping*, New York, Département de l'information des Nations Unies, 1990, p. 8.

être aidées dans leurs missions par des observateurs.³ Les missions des forces en question ont été de «s'interposer», c'est-à-dire de se placer entre les belligérants, de surveiller le respect des trêves et de l'assurer dans une certaine mesure. Les armes ne servaient qu'à l'autodéfense; les règles pour engager le combat, lignes directrices sur l'usage de la force par les soldats, étaient particulièrement restrictives.

Même si on a fini par associer le maintien de la paix avec les Nations Unies, l'organisation n'a pas de droits exclusifs sur ces opérations. D'autres organismes internationaux ou régionaux y ont eu recours à l'occasion. Il faut dire cependant que le maintien de la paix s'est développé sous les auspices de l'ONU, et c'est elle qui l'a exercé avec le plus de constance.

La première véritable force de maintien de la paix fut mise sur pied en 1956 au Moyen-Orient — «un hommage à la vision de "Mike" Pearson», selon les termes employés par M. Brian Urquhart lorsque le Sous-comité l'a rencontré à New York.⁴ Lester («Mike») Pearson était à l'époque le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada. Lorsque les Anglais, les Français et les Israéliens cherchèrent à empêcher le contrôle de l'Égypte sur le canal de Suez, le Conseil de sécurité fut incapable d'agir parce que la France et l'Angleterre opposaient leur veto à chaque proposition. L'Assemblée générale prit alors la relève en adoptant une résolution qui créait la Force d'urgence des Nations Unies (FONU I).

Ces pays ont toutefois soutenu que l'Assemblée générale avait outrepassé son autorité et que, par conséquent, toute évaluation visant à les faire payer ne les engageait à rien. Ainsi donc, même si la contribution était fondée sur une évaluation, certains pays payaient, mais d'autres pas. (5:21)

Il s'agissait de la première d'une série de difficultés concernant le financement du maintien de la paix, et elles n'ont pas cessé de perturber l'ONU.

Malgré ces difficultés et d'autres, les Nations Unies ont réussi à établir 13 missions d'observation et de maintien de la paix jusqu'en 1978, puis il y eut une période d'inactivité de dix ans. Dans la plupart des cas, ces missions servaient à amortir le choc de la décolonisation. On les a comparées à des détachements de gendarmerie réunis à la dernière minute pour éviter

³ *Ibid.*

⁴ Le paragraphe précédent s'inspire largement des commentaires de sir Brian Urquhart, maintenant attaché supérieur de recherche à la Fondation Ford, qui a été pendant de nombreuses années le sous-secrétaire général de l'ONU chargé du maintien de la paix. Fonctionnaire de l'ONU à partir des années 1940, il a écrit plusieurs ouvrages sur des sujets connexes, y compris une importante biographie du secrétaire général Dag Hammarskjöld, et il travaille actuellement à la biographie de Ralph Bunche, le sous-secrétaire général américain dont M. Urquhart dit qu'il a eu une énorme influence sur l'évolution du maintien de la paix.

le pire. Elles formaient un cordon de sécurité et paraient à une guerre ouverte entre l'Est et l'Ouest.⁵

Durant la guerre froide, les conditions définies pour le travail de la FUNU se sont appliquées à toutes les missions. Le colonel Michael Houghton, directeur des Opérations de maintien de la paix au ministère de la Défense nationale, les a résumées pour le Sous-comité :

- un mandat réalisable;
- l'appui soutenu du Conseil de sécurité;
- la coopération des parties en cause;
- la prestation de personnel et de ressources par les pays membres;
- une force équilibrée et représentative sur le plan géographique;
- un commandement de l'ONU efficace et intégré;
- un appui logistique et financier suffisant. (3:13)

Examen de la participation du Canada au maintien de la paix

Au cours de la guerre froide, de 1948 à 1988, quelque 80 000 membres des Forces armées canadiennes ont participé, à titre d'observateurs non armés ou de gardiens de la paix armés, à 21 missions internationales de maintien de la paix organisées par les Nations Unies ou en dehors du cadre de l'ONU.⁶ Ces opérations seront réparties ici en quatre catégories : (a) les missions d'observation de l'ONU; (b) les forces régulières de maintien de la paix ou d'interposition; (c) les mesures d'imposition de la paix; et (d) les opérations autres que celles de l'ONU.

(a) *Les missions d'observation de l'ONU*

Le Canada a participé aux deux premières missions d'observation des Nations Unies. La première a été le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP), pour laquelle le Canada a consenti avec réticence à envoyer quatre observateurs de l'armée de réserve au moment de sa création en 1949.⁷ Le Canada continue de fournir les services d'un appareil Hercules pour aider au déplacement, deux fois par année, du quartier général du Groupe entre l'Inde et le Pakistan. En fait, l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) avait été mis sur pied auparavant, en 1948, pour faire respecter au Moyen-Orient les accords généraux de l'armistice entre Israël et

⁵ Brian Urquhart, «*Beyond the «sheriff's posse»*», *Survival*, mai-juin 1990, p. 197.

⁶ Général Paul D. Manson, «*Peacekeeping in Canadian Foreign and Defence Policy*», *Canadian Defence Quarterly*, août 1989, p. 7.

⁷ J.L. Granatstein, «*Peacekeeping: Did Canada Make A Difference? And what Difference did Peacekeeping Make to Canada?*», in John English et Norman Hillmer. *Making A Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, Toronto, 1991, p. 225.

les parties adverses. Toutefois, le Canada n'a commencé à lui fournir des observateurs — quelques officiers — qu'en 1954, mais il a continué à y détacher du personnel depuis. Le Canada a aussi contribué à la Mission d'observation des Nations Unies au Yémen (UNYOM), en 1963-1964.

(b) Les forces régulières de maintien de la paix ou d'interposition de l'ONU

La première opération de maintien de la paix à englober l'interposition de forces armées entre les factions d'un conflit a été celle de la Force d'urgence des Nations Unies (FONU I), créée pour superviser le cessez-le-feu qui mit un terme à l'attaque anglo-franco-israélienne contre l'Égypte. La FONU I est restée en place jusqu'en 1967, où elle s'est retirée à la demande de l'Égypte, ce qui a précipité la Guerre des six jours.

Plusieurs autres forces ont été détachées au **Moyen-Orient** depuis. Une seconde force (FONU II) est venue s'interposer à la fin de la guerre du Kippour, en 1973, et y est restée jusqu'en 1979. Par ailleurs, la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) a été stationnée sur le plateau du Golan en 1974, pour faire respecter le cessez-le-feu entre Israël et la Syrie à la suite de la guerre du Kippour. Le Canada continue de lui fournir le soutien logistique, les communications et l'aide technique. Le Canada a également fourni, en 1978, les communications et l'aide logistique de départ à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), après l'invasion du pays par Israël.

Les difficultés que l'ambassadeur Barton a décrites en rapport avec la FONU I se sont posées encore davantage dans le cas du **Congo**, en 1960.

Pour diverses raisons, les délégations de l'URSS et de la France refusaient de payer. Cela engendra une crise au sujet de l'application du principe de l'article 19 de la Charte selon lequel un pays qui a deux années de retard dans ses paiements, perd son droit de vote. Les Nations Unies se préparaient à invoquer cette disposition contre l'Union soviétique et la France, deux membres permanents du Conseil de sécurité. En dernière analyse, elles décidèrent de ne pas prendre cette mesure, à juste titre, car cela aurait marqué la fin des Nations Unies. (5:21)

À New York, un ancien haut responsable de l'ONU, M. F.T. Liu, a dit au Sous-comité que l'organisation mondiale avait connu sa période la plus difficile pendant la crise du Congo, ce qui le rendait optimiste dans les circonstances actuelles, par comparaison.

Parmi les opérations de la guerre froide, celle du Congo (Opération des Nations Unies au Congo — ONUC) a été la seule à présager certains problèmes des opérations contemporaines. D'abord, elle avait une large portée (elle comportait à la fois des volets militaires et civils dans un vaste effort pour modeler un nouvel Etat africain) et elle fut aux prises avec maintes difficultés sur le terrain, notamment des affrontements internes continuels et l'effondrement de l'infrastructure politique et administrative du pays.

En mettant les Nations Unies au bord de la faillite, l'ONUC a fait ressortir la difficulté de monter des opérations lorsque des États influents refusent de s'entendre. Par ailleurs, elle a permis aux soldats de l'ONU d'aider à relocaliser les réfugiés, de fournir de l'aide médicale et humanitaire, d'expédier vivres et médicaments aux provinces nécessiteuses et de veiller au maintien de l'ordre public. Elle comportait un effectif important de 2 000 civils, qui ont conseillé le gouvernement congolais en matière de planification sociale et économique et formé des gens pour remplir les postes vacants de la fonction publique, après l'exode de la plupart des Belges qui administraient la région avant l'indépendance.

Lorsque les dernières troupes de l'ONU se sont retirées, en 1964, le pays a conservé les frontières qu'il avait au moment de l'indépendance et ce, malgré l'existence de trois grands mouvements sécessionnistes, dont au moins un bénéficiait de l'appui matériel de l'Union soviétique. M. Urquhart a écrit à ce propos :

Nous sommes allés au Congo à une époque où régnaient l'anarchie et le chaos afin de préserver l'intégrité territoriale de ce pays et d'aider son gouvernement nouvellement indépendant à assumer des responsabilités pour lesquelles il n'avait absolument aucune préparation. Notre présence a également empêché qu'un conflit Est-Ouest n'ait effectivement lieu sur le terrain.⁸

Par ailleurs, la situation à Chypre illustre bien la difficulté de maintenir la paix dans une société qui ne peut ou ne veut tout simplement pas s'entendre à long terme. Depuis 1964, le Canada fournit des troupes à la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP). Cette opération avait été établie cette année-là pour faire cesser la violence entre Cypriotes grecs et turcs, qui n'avait cessé depuis que l'île avait obtenu son indépendance de la Grande-Bretagne en 1960. Plus tard, en 1974, une invasion par la Turquie a eu pour effet de fractionner l'île, et les troupes des Nations Unies ont commencé à patrouiller une ligne de cessez-le-feu établie pour séparer les communautés grecque et turque.

Depuis le début du conflit, peu de progrès ont été réalisés vers un règlement. Cette lenteur fait qu'on ne cesse de se demander si cette mission contribue vraiment à la paix ou nuit à son avènement. Certains critiques estiment que la situation s'est aggravée du fait de la dépendance des deux communautés à l'égard des gardiens de la paix; aucune des deux parties n'est pressée de rompre le statu quo, cette paix artificielle que préservent les soldats de la paix. D'autres estiment qu'il est peu coûteux de maintenir l'UNFICYP en comparaison des vies qui seraient sacrifiées si la Force venait à partir et si les combats reprenaient entre les deux camps. Le professeur H.A. Klepak, du Collège militaire royal de Saint-Jean, est de cet avis :

⁸ Brian Urquhart, *A Life in Peace and War*, New York, 1987, p. 195.

J'ignore dans quelle mesure l'opinion publique canadienne nous approuverait de donner l'impression de nous en laver les mains et de permettre un bain de sang dans une région où nous avons eu une très longue présence. (3:29)

M. Alex Morrison a fait écho à ces préoccupations : «[...] il faut peut-être accepter que, dans certaines régions du monde, les forces des Nations Unies seront déployées à jamais, parce que leur retrait pourrait tout simplement signifier la reprise des hostilités et la perte d'autres vies humaines.»(7:35)

Comme l'a clairement indiqué le major-général Clive Milner au Sous-comité, les secrétaires généraux de l'ONU et leur personnel n'ont certes pas ménagé les efforts pour résoudre le problème cyprite. (10:17) Chypre illustre parfaitement le problème décrit il y a quelques années par l'un des technocrates du Secrétariat de l'ONU :

Nous faisons face à des conflits dans lesquels les parties ne veulent pas faire de compromis, où le compromis est extrêmement difficile compte tenu de la situation présente et des intérêts présents des parties. Il ne faut pas chercher tant à résoudre le conflit «ici et maintenant», car souvent cela est impossible, qu'à le contrôler.⁹

L'UNFICYP est investie du mandat, renouvelable tous les six mois, de prévenir la reprise des combats, de contribuer au maintien de l'ordre public et d'aider le pays à revenir à des conditions de vie normales. Ce mandat, pour lequel il y a une dette accumulée de près de 200 millions de dollars, a été renouvelé en décembre 1992. Les pays membres de l'ONU sont censés rembourser environ 10 p. cent du coût de la Force (un million de dollars US par année), mais ils sont en retard de 10 à 12 ans dans leurs paiements au Canada et aux autres pays qui y contribuent. Le gouvernement canadien estime que 15 millions de dollars américains lui sont dus. Au moment où ces lignes sont écrites, le Canada maintient à Chypre environ 575 soldats dans un secteur qui englobe la capitale, Nicosie, pour un coût de 14 millions de dollars par année.

Après avoir révisé ses engagements, le gouvernement du Canada a annoncé, le 11 décembre 1992, qu'il retirerait tous ses soldats de Chypre entre juin et octobre 1993. Il ne s'agit pas d'un précédent. Il y a cinq ans, la Suède a retiré la plupart de ses soldats de la paix à cause des coûts croissants et de l'absence de progrès dans la résolution du différend. Le Danemark a entrepris le retrait total de ses troupes le 15 décembre 1992; la Grande-Bretagne et l'Australie ont annoncé de faibles réductions. Le point de vue du gouvernement, comme nous le percevons, est que le Canada, après presque 30 ans, a fait sa part. Il est temps que le

⁹ George Sherry, «*The Role of the United Nations in Resolving Conflict Situations*», Département de l'information, Section des organisations non gouvernementales, DPI/NGO/SB/83/6, 11 mars 1983, p. 2.

fardeau soit aussi assumé par d'autres États membres qui n'ont pas subi la frustration de participer à la mission de maintien de la paix la plus longue de l'histoire des Nations Unies.

(c) *L'imposition de la paix : le précédent de la Guerre de Corée*

La Guerre de Corée a constitué à la fois un précédent et une anomalie. Pour la première fois de son histoire, l'ONU autorisa alors l'imposition de la paix, conformément au chapitre VII de sa Charte («Action en cas de menaces contre la paix, de ruptures de la paix et d'actes d'agression»). Le seul épisode comparable dans l'histoire de l'ONU est celui de la campagne du golfe Persique. En juin 1950, la Corée du Nord lançait une attaque sur la Corée du Sud et, en moins de 48 heures, le Conseil de sécurité recommandait aux membres de l'ONU de fournir l'assistance nécessaire à la Corée du Sud. Le 7 juillet 1950, le Conseil de sécurité autorisait la formation d'un commandement unifié sous l'autorité des États-Unis. Seize pays, dont le Canada, fournissaient des troupes, et cinq autres des unités médicales.

L'opération se démarquait des schémas habituels de la guerre froide. Pour une rare fois, il avait été possible de dégager un consensus au Conseil de sécurité, le siège de la Chine étant alors occupé par Taïwan et l'Union soviétique boycottant le Conseil dans une démonstration de solidarité communiste. Jusqu'en 1991, cette mission est restée le seul exemple d'«imposition de la sécurité collective». On l'a décrite comme le résultat des efforts conjugués de plusieurs pays en vue de repousser un agresseur et, partant, de maintenir la paix et la sécurité internationales, selon l'optique envisagée par les fondateurs de l'ONU à l'article 1 de la Charte.¹⁰

(d) *Opérations autres que celles des Nations Unies*

Le Canada a aussi participé à la plupart des initiatives prises en dehors du cadre de l'ONU : de 1954 à 1974, aux Commissions internationales de supervision et de contrôle (CISC) et, en 1973, à la Commission internationale de contrôle et de surveillance, toutes deux en Indochine.¹¹ Le Canada a aidé à superviser la mise en application des Accords de Genève en

¹⁰ L'article 1 du chapitre I de la Charte des Nations Unies énonce dans son introduction que les buts des Nations Unies sont de «maintenir la paix et la sécurité internationales, et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix, et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix ...». C'est à de telles menaces que s'applique ensuite le chapitre VII.

¹¹ Les *Commissions internationales chargées de supervision et de contrôle* ont été créées en 1954 dans le but de superviser les Accords de Genève de 1954 et de signaler les violations éventuelles. Ces commissions (une pour le Cambodge, une pour le Laos et une pour le Vietnam), qui avaient pour commissaires le Canada, la Pologne et l'Inde, relevaient de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique, les coprésidents de la Conférence de Genève. Les Canadiens, environ 150 au total, étaient principalement déployés au Vietnam.

La *Commission internationale de contrôle et de surveillance* a été chargée de surveiller le cessez-le-feu au Sud-Vietnam selon les modalités des Accords de paix de Paris. Elle a également supervisé l'échange des prisonniers et veillé à ce qu'il n'y ait pas de renforcement militaire. Les 160 membres de la Commission venaient de la Hongrie, de l'Indonésie, de la Pologne et du Canada (qui a détaché 240 militaires et 50 fonctionnaires des Affaires extérieures).

Indochine et il contribue également, depuis 1985, à la Force multinationale d'observation dans la péninsule du Sinaï, pour aider à la surveillance des Accords de sécurité signés en 1979 à Camp David par Israël et l'Égypte.

Un palliatif ingénieux

La guerre froide a enfermé les relations diplomatiques dans une sorte de camisole de force, qui rendait indispensable la mise au point d'un instrument quelconque pour aider au maintien de la paix et de la sécurité internationales. On a donc conçu les opérations de maintien de la paix : une mesure novatrice, mais inférieure aux prescriptions de la Charte de l'ONU qu'on ne pouvait utiliser à cause des dissensions au sein du Conseil de sécurité.

Néanmoins, le maintien de la paix est devenu une méthode éprouvée d'endiguement et même de règlement des conflits, quand on lui associe le rétablissement de la paix, c'est-à-dire des démarches diplomatiques pour instaurer une paix durable entre les parties.

Les restrictions originelles de ce système issu de la guerre froide en empêchaient un usage plus étendu. En abolissant ces restrictions, la nouvelle ère offre la possibilité d'un mécanisme plus perfectionné et plus souple pour le maintien de la paix et la sécurité internationales.

III LE MAINTIEN DE LA PAIX EN TRANSITION

La deuxième génération du maintien de la paix

Les 13 opérations effectuées pendant la guerre froide étaient presque exclusivement de nature militaire. Depuis, le maintien de la paix est devenu plus complexe. Il existe maintenant «un nouveau paradigme du maintien de la paix», comme l'ont appelé plusieurs responsables de l'ONU. M. Marrack Goulding, sous-secrétaire de l'ONU chargé des opérations de maintien de la paix, nous a décrit ainsi les principales caractéristiques de ce nouveau modèle :

- (1) les nouvelles opérations comptent généralement un important effectif civil;
- (2) elles se rattachent souvent à l'organisation et au déroulement d'élections;
- (3) elles comportent habituellement une grande part d'information, en particulier sur les institutions démocratiques;
- (4) elles comprennent souvent des forces de police;
- (5) elles sont reliées souvent à la défense des droits de la personne, ce qui va au-delà de la supervision policière et suppose une intrusion profonde dans les systèmes judiciaire et pénal;
- (6) elles sont limitées dans le temps — la plupart des nouvelles opérations ont un calendrier d'exécution, ce qui est encourageant pour les pays qui fournissent des troupes; et
- (7) elles concernent le plus souvent des conflits intérieurs.

M. Goulding a signalé en outre que les opérations de l'ONU contreviennent de plus en plus souvent à l'article 2, alinéa 7, de sa Charte, qui interdit les ingérences dans les affaires des États souverains, une tendance néanmoins acceptée dans l'ensemble par les États membres. L'ambassadeur du Canada à l'ONU, M^{me} Louise Fréchette, a ajouté un commentaire intéressant à cette observation, en indiquant que, pour l'instant, toute tentative de codification stricte du maintien de la paix pourrait donner un résultat contraire à celui recherché, car plusieurs pays seraient alors forcés d'interpréter de façon très restrictive les obligations de l'ONU. Par exemple, la plupart des pays en développement souhaitaient une intervention humanitaire en Somalie, mais ils auraient été forcés de s'y opposer si l'on avait voulu invoquer un principe précis qui justifie le moment de l'intervention. L'absence d'une politique nette peut être une bonne chose aujourd'hui, a-t-elle mentionné, dans la mesure où cela permet l'évolution du nouveau paradigme au cours de la période transitoire.

Autre caractéristique du nouveau maintien de la paix, il exige des effectifs militaires plus efficaces. Cela est apparu clairement en Bosnie et en Somalie, où l'on utilise les gardiens de la paix pour protéger des secours humanitaires; l'opération est beaucoup plus risquée que les activités classiques de maintien de la paix, en partie parce que les troupes ne peuvent demeurer impartiales au sujet de la tâche à accomplir. M. Marrack Goulding nous a indiqué que la protection des convois relève davantage de l'imposition de la paix (laquelle, par définition,

s'effectue contre une partie) que des opérations classiques de maintien de la paix (qui supposent le consentement des parties).

À bien des égards, l'expression «maintien de la paix» a fait son temps, mais il est difficile de la remplacer par une autre plus précise. C'est pourquoi il est question ici du maintien de la paix en transition, ou de la deuxième génération du maintien de la paix, expressions qui expriment peut-être avec le plus de justesse le nouveau paradigme qu'évoquent avec tant d'espoir les diplomates des Nations Unies. Afin de mieux comprendre cette nouvelle génération d'opérations, on doit s'arrêter d'abord à certaines des plus importantes qui ont eu lieu récemment.

Les récentes opérations de l'ONU

Depuis 1988, fin de la guerre froide, 15 nouvelles opérations ont été mises sur pied, dont certaines sont maintenant terminées. Toutes sauf une ont été menées sous les auspices de l'ONU.¹ Plusieurs autres opérations sont présentement à l'étude. À la fin de 1992, le Canada avait pris part à toutes les nouvelles opérations établies pendant cette période et y avait engagé un total de 5 000 personnes. Ces effectifs s'ajoutaient à ceux que le Canada a continué de fournir aux missions en cours, établies pendant la guerre froide.

(i) Missions d'observateurs

Au niveau le plus bas de l'échelle du risque, plusieurs missions ou groupes d'observateurs ont été mis sur pied. Il y a d'abord eu le *Bureau du Secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan (BSGAP)*, qui a été créé en 1990 pour fournir une unité consultative militaire au représentant spécial du Secrétaire général. Au 29 septembre 1992, il comptait un effectif de 10 personnes, dont un Canadien.

La Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït (MONUIK), qui est devenue opérationnelle le 24 avril 1991, est chargée de surveiller le cessez-le-feu et de fournir une zone démilitarisée le long de la frontière entre l'Iraq et le Koweït, depuis la fin de la guerre du Golfe. À son point culminant, son effectif total était de 1 400 personnes provenant de 34 pays. Le Canada a envoyé un contingent de 301 sapeurs, chargés notamment du déminage et du démantèlement des fortifications. Notre engagement a été depuis ramené à 45 personnes.

La Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL), qui est chargée de surveiller à la fois le cessez-le-feu le long de la zone démilitarisée et le respect des droits de la personne au pays ainsi que d'aider à la création d'une force de police nationale au

¹ La seule opération qui n'a pas été menée par l'ONU jusqu'à maintenant est la Mission de surveillance de la Communauté européenne en Yougoslavie (ECMMY). D'autres organismes, tels l'OTAN et l'UEO, ont participé aux opérations de l'ONU.

Salvador. La mission se déroule en deux étapes : la première a commencé en juillet 1991 et la seconde, en février 1992. La mission doit se terminer le 31 mai 1993. Le Canada a déployé 55 observateurs militaires dans la région depuis janvier 1992; ce nombre a maintenant été réduit à 6. Au printemps de 1992, l'ONUSAL a assumé les responsabilités du Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA), opération civile/militaire créée pour mettre un terme de façon pacifique aux conflits armés intérieurs et transfrontaliers en Amérique centrale. Le mandat de la mission a été prolongé jusqu'en mai 1993, mais le processus de paix est menacé parce que le gouvernement du Salvador arrive difficilement à purger les forces armées qui sont accusées de graves violations aux droits de la personne.

(ii) *La Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM I)*

Le déploiement de l'UNAVEM I en janvier 1989 mettait fin à un intermède de dix ans, entre 1978 et 1988, au cours duquel aucune opération de l'ONU n'avait vu le jour. Cette mission était chargée de surveiller le retrait d'Angola des troupes cubaines, après les Accords de paix signés en décembre 1988 entre l'Angola, Cuba et l'Afrique du Sud. Une deuxième phase de la mission (UNAVEM II) a débuté en juin 1991. Cette dernière a pour mandat de superviser le cessez-le-feu et les résolutions de démobilisation que comportaient les accords de paix de l'Angola signés le 31 mai par le gouvernement de l'Angola et l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) et qui mirent un terme à 16 ans de guerre civile.

Les observateurs de l'ONU ont déclaré que les élections tenues les 29 et 30 septembre 1992 étaient libres et justes. Cependant, l'UNITA, qui avait perdu les élections, a refusé d'en accepter le résultat et a retiré ses forces de l'armée unie. Comme les deux partis n'ont pas été complètement désarmés avant les élections, chacun est en mesure de reprendre la guerre. Par conséquent, l'opération est prolongée de mois en mois pendant que l'ONU essaie d'amener les partis à conclure un nouvel accord; des cessez-le-feu sont établis puis violés dans de nombreuses régions. Le Canada a retiré tous ses observateurs de la mission. Le Secrétaire général en a réduit radicalement l'ampleur et a averti que le mandat actuel, qui expire le 30 avril 1993, ne serait pas renouvelé si on ne mettait pas un terme à la guerre civile.

(iii) *Namibie (GANUPT)*

Le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) constitue le premier exemple d'une nouvelle forme d'opération de maintien de la paix qui résulte de la fin de la guerre froide. Le GANUPT, dont la mission n'a duré qu'un an et dont les objectifs étaient surtout politiques, s'est chargé dans un délai extrêmement court de ce que les Nations Unies ont qualifié elles-mêmes «du plus grand exercice de décolonisation» de leur histoire.²

² Clyde Sanger, «Namibia: *The Black Man's Burden*» *Behind the Headlines*, Institut canadien des affaires internationales, vol. 48, n° 4, été 1990, p. 2.

Les tâches étaient compliquées et nombreuses. Il fallait démanteler la structure militaire de l'Afrique du Sud en Namibie, superviser le confinement des forces de la SWAPO (South West African People's Organization) à leur base en Angola, surveiller étroitement la police du Sud-Ouest africain, abroger une législation discriminatoire et restrictive, libérer les prisonniers politiques, proclamer une amnistie pour ceux qui rentraient et veiller au retour de milliers de Namibiens exilés, y compris des leaders politiques.³ La première tâche du GANUPT était d'assurer un changement majeur pour permettre le déroulement d'une campagne électorale libre et juste, qui mène à des élections pleinement démocratiques.

Pour remplir ce mandat, le GANUPT rassembla une équipe dont l'effectif maximum au cours des élections, au début de novembre 1989, comptait presque 8 000 personnes provenant de 120 pays, soit un peu moins de 2 000 civils (incluant le personnel international), 1 500 policiers et environ 4 500 militaires.⁴ C'était la première fois qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies comprenait, sur une grande échelle, des inspecteurs électoraux et une police civile. Cet énorme déploiement de forces — et particulièrement les efforts du service d'information du GANUPT, qui fournissait aux Namibiens des renseignements pertinents et objectifs sur ce qui se passait — aida l'ONU à renforcer la confiance publique à l'égard de ce genre de processus. Le fait qu'une proportion de 97,3 p. cent de la population participa aux élections donne une indication de cette confiance.

Les leçons tirées de l'expérience du GANUPT sont tout à fait applicables aux missions où l'on chercherait à combiner des éléments de rétablissement et de maintien de la paix, ainsi que des éléments civils et militaires, dans le cadre d'un seul mandat. Parmi les leçons les plus importantes, notons le danger du déploiement tardif des unités militaires (en raison des controverses au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale sur l'importance de l'élément militaire et sur le budget).⁵ Ce délai a entraîné le massacre de combattants de la SWAPO par les forces de sécurité de l'Afrique du Sud tout au début du mandat, le 1^{er} avril 1989. Les membres de la SWAPO avaient franchi la frontière en provenance de l'Angola et étaient perçus comme hostiles par les Sud-africains. Malheureusement, il n'y avait aucune présence efficace de l'ONU à ce stade pour prévenir le pire. Ce début difficile, qui risquait de faire échouer toute la mission, aurait pu être évité si les principaux États membres avaient moins lésiné.

(iv) *La Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)*

La MINURSO a été créée en avril 1991 et les 100 premiers observateurs sont arrivés sur place en septembre. Cette mission a pour mandat de faire respecter le cessez-le-feu entre le Maroc, qui occupe maintenant le territoire contesté et y a établi 350 000 personnes depuis

³ Nations Unies, *The Blue Helmets: A Review of Peacekeeping*, New York, 1990, p. 368.

⁴ *Ibid.*, p. 342 et 354.

⁵ *The Blue Helmets, op. cit.*, p. 353.

1975, et le Front Polisario, qui cherche à créer un État indépendant et qui a l'appui de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). On veut organiser un référendum pour offrir aux Sahraouis le choix entre l'intégration au Maroc et l'indépendance. Cependant, aucune des parties en cause n'a respecté le cessez-le-feu, le référendum a été reporté en raison d'un différend au sujet de l'inscription des colons marocains sur la liste de vote, et la mission a reçu peu d'attention à l'ONU — tous ces facteurs minant le prestige de l'opération. Le Canada devait fournir 700 membres de ses forces armées, mais il ne l'a pas encore fait. Comme l'impasse persiste sur la tenue d'élections, le Canada songe à retirer ses 33 observateurs. Le Secrétaire général de l'ONU a indiqué que la mission pourrait prendre fin bientôt.

(v) La Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC) et l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC)

Ces opérations ont été établies à la fin de 1991 et au début de 1992 pour surveiller le cessez-le-feu entre factions rivales et organiser l'élection d'une assemblée en vue de la rédaction d'une nouvelle constitution. Elles ont été mises sur pied en vertu de l'accord de paix signé par toutes les parties en cause lors de la Conférence internationale sur le Cambodge (CIC), tenue à Paris le 23 octobre 1991. Le Canada était l'un des signataires et coprésidait le premier Comité de la CIC sur les arrangements du maintien de la paix. L'ONU doit aussi prendre en tutelle cinq ministères cambodgiens — les Affaires étrangères, la Défense, les Finances, la Sécurité publique et l'Information —, afin d'assurer des élections justes.

La MIPRENUC est au Cambodge depuis novembre 1991, avec un groupe d'avant-garde de 200 observateurs militaires et civils chargés de surveiller le cessez-le-feu et d'assurer le retour, en toute sécurité, du prince Sihanouk. Les effectifs actuels de 400 personnes proviennent de 23 pays et comptent 95 Canadiens. Le Canada avait déjà envoyé huit personnes qui faisaient partie d'une commission de contrôle chargée d'aider à superviser le retrait du Cambodge de 50 000 à 70 000 soldats vietnamiens.

L'APRONUC a été créée le 28 février 1992. Son mandat est limité à 18 mois et son coût est estimé à 1,8 milliard de dollars; des élections générales sont prévues en 1993. Cette mission comporte des effectifs de 22 000 personnes. Quelque 16 000 soldats, répartis dans 12 bataillons d'infanterie provenant de plus de 20 pays, doivent superviser le cessez-le-feu et désarmer toutes les forces militaires. Une force de police constituée de 3 600 agents assurera l'ordre public dans le pays, tandis que 2 400 civils s'occuperont d'administration publique (1 400 d'entre eux devant travailler aux élections avec 56 000 Cambodgiens). En février 1993, 213 Canadiens se trouvaient au Cambodge.

Le processus enclenché par la CIC se poursuit de façon chancelante, essayant tant bien que mal de suivre la voie tracée par les Accords de paix de Paris : retrait des troupes, cessez-le-feu, désarmement et mesures connexes; élections; rapatriement des réfugiés et des Cambodgiens déplacés; bases d'une nouvelle constitution. Mais «il n'en reste pas moins que

la mise en œuvre de chaque disposition fera appel à la bonne foi de toutes les factions rivales», — une consigne de taille.⁶

Les Khmers rouges, qui devaient partager le pouvoir avec les trois autres factions, ont refusé de collaborer tant que leurs demandes de pouvoir accru au sein du Conseil national suprême ne seront pas satisfaites. Ils ont aussi refusé de remettre leurs armes aux forces de l'ONU. Les autres factions, qui avaient jusque-là respecté les dispositions des accords de paix sur le cessez-le-feu et le désarmement, ont suspendu la remise de leurs armes. Elles ont indiqué qu'elles poursuivront leur désarmement quand les Khmers rouges se montreront prêts à collaborer. Certains rapports, et notamment des sources militaires thaï, indiquent que les Khmers rouges planifient une nouvelle campagne militaire. Il y a eu de nombreuses escarmouches entre les factions et des attaques ont été menées contre le personnel de l'ONU, tant civil que militaire. Le terrain au Cambodge rend la surveillance d'un cessez-le-feu et la mise en vigueur de sanctions économiques pratiquement impossibles. Les ressources de l'opération sont grevées, le moral du personnel est très bas et le doute grandit sur la possibilité de tenir des élections libres et justes au printemps de 1993, comme le prévoit le mandat de la mission.

(vi) *La Force de protection de l'ONU en Yougoslavie (FORPRONU)*

La FORPRONU, approuvée par le Conseil de sécurité le 24 février 1992, a été constituée dans le dessein de surveiller le cessez-le-feu entre la Croatie et l'armée yougoslave, de permettre à cette armée de se retirer en Serbie et d'isoler les factions belligérantes dans des zones protégées. Le déploiement de 14 000 militaires de 31 pays (dont 1 200 soldats du 4^e Groupe-brigade mécanisé du Canada stationné en Allemagne) a commencé le 5 avril. Parmi les nombreuses questions litigieuses figurait la décision de situer le quartier général de la FORPRONU à Sarajevo, à quelque 400 kilomètres à l'intérieur de la ligne de front. Le major-général Lewis MacKenzie, premier chef d'état-major de la FORPRONU, a révélé au Sous-comité que les militaires ont exprimé des réserves à ce sujet, au moment où les plans étaient élaborés à New York.

Nous pensions que le fait d'avoir placé le quartier général des observateurs militaires de la Communauté européenne à Zagreb avait compromis leur impartialité. Même s'ils étaient impartiaux, ils étaient perçus comme quelque peu pro-Croates. Ils (l'ONU) ne voulaient pas de nous ni à Zagreb ni à Belgrade. Certains d'entre nous ont suggéré la Slovénie... Mais Sarajevo était calme à l'époque, quoique l'on prévoyait un éclatement des combats... Mais lorsque la situation a commencé à se détériorer à Sarajevo, nous n'avions d'autre mandat que de fournir une aide humanitaire... Mais nous n'avions aucun mandat pour la Bosnie-Herzégovine... C'était un déploiement préventif. On espérait que la présence des Nations Unies à Sarajevo ferait baisser les tensions.

⁶ Gérard Hervouet, «*Rebirth of the Cambodian Nation*», *Peace & Security*, hiver 1991/1992, p. 15.

Ce que le personnel militaire en «reconnaissance» a dit peut être tout à fait le contraire. Dès que nous aurons hissé notre drapeau devant le quartier général à Sarajevo, nous serons perçus comme le réparateur possible de tous les problèmes en Bosnie. (8:9)

Puisque les combats se sont poursuivis entre la Yougoslavie (composée uniquement des Républiques de la Serbie et du Monténégro), la Croatie et la Bosnie, les Nations Unies ont imposé, le 29 mai 1992, des sanctions commerciales à la Yougoslavie, mais ces sanctions ne s'appliquent pas aux denrées alimentaires ni aux médicaments. Le 29 juin, la résolution 761 du Conseil de sécurité a autorisé les forces de l'ONU à prendre le contrôle de l'aéroport de Sarajevo et à le rouvrir pour recevoir l'aide humanitaire envoyée aux Bosniaques affamés. Une mission d'observateurs avait été dépêchée sur place quelques semaines auparavant, sous le commandement du major-général MacKenzie, pour s'assurer que les conditions existantes étaient propices à la réouverture de l'aéroport. Cette dernière opération fut aussi dirigée par le major-général MacKenzie et exécutée pendant les premiers mois par 850 soldats canadiens et 50 soldats français. Depuis sa réouverture, l'aéroport a accueilli des milliers de vols d'avions transportant plusieurs milliers de tonnes de denrées alimentaires.

En raison des obstacles rencontrés dans la distribution de l'aide humanitaire, notamment les attaques menées par les membres des forces régulières et des guérillas, les Nations Unies ont adopté la résolution 770 autorisant le prolongement de l'opération, qui est devenue la FORPRONU II. La FORPRONU II a pour mandat d'escorter et de protéger les convois d'aide humanitaire en Bosnie, en recourant à la force si besoin est. Le déploiement de quatre bataillons de 6 000 gardiens de la paix, dont 1 200 Canadiens, a commencé en novembre 1992. Cependant, le bataillon canadien était le seul qui devait se déployer dans la zone occupée par les Serbes en Bosnie. Puisque les Serbes n'ont pas respecté un accord antérieur, les Canadiens sont restés confinés dans deux camps en Bosnie jusqu'en février 1993, où on les a affectés à Sarajevo pour aider aux opérations humanitaires.

Les opérations de l'ONU continuent d'évoluer, mais l'efficacité de l'effort — maintenu ou accru —, l'intransigeance des parties et le traitement des civils sont devenus des questions très importantes. Le major-général MacKenzie a indiqué au Sous-comité qu'en Yougoslavie comme en Somalie (voir ci-dessous), les règles d'engagement des combats étaient moins restrictives que dans la plupart des autres missions de l'ONU, où la légitime défense n'est permise que si l'attaquant est identifié et qu'on riposte à une attaque. Dans ces deux cas, si l'un des membres de l'équipe est attaqué, toute l'équipe peut riposter (8:36). Mais, en Bosnie, l'ONU a élargi le mandat de la FORPRONU, de sorte qu'elle peut maintenant employer la force contre quiconque essaie d'entraver sa mission.⁷

⁷ Paul Lewis, «U.N.'s Top Troop Official Sees No Need for War Room», *The New York Times*, 27 décembre 1992.

Le 16 novembre, le Conseil de sécurité a voté l'imposition d'un blocus naval contre la Yougoslavie, ajoutant pour la première fois des dispositions exécutoires aux sanctions commerciales adoptées en mai. Cependant, malgré ces efforts, quelque sept mois après que les forces serbes ont assiégé Sarajevo, l'ONU est à peine capable de fournir la moitié des denrées dont la capitale bosniaque a besoin pour alimenter ses 380 000 habitants.⁸

Entre-temps, l'ancien secrétaire d'État américain Cyrus Vance, qui négociait pour l'ONU, et l'ancien secrétaire au Foreign Office David Owen, qui négociait pour la CE, ont conçu pour la Bosnie-Herzégovine un plan de paix, qui en ferait une fédération décentralisée de 10 provinces autonomes, établies sur des bases ethniques. Les Serbes obtiendraient la plus grande partie du territoire (environ 42 p. 100) mais ne constitueraient pas un État séparé. Les Croates en recevraient une portion située au sud-ouest, à la frontière de leur État, en plus d'une bande isolée au nord. Les Musulmans auraient plus de territoire que ce à quoi ils sont réduits, mais moins qu'ils n'en avaient auparavant. Par cette formule, les négociateurs ont tâché de tenir compte des réalités actuelle sur le terrain, plutôt que de revenir à des états de faits qui existaient avant le conflit.⁹

Ce faisant, les négociateurs prêtaient le flanc aux accusations de «purification ethnique» et autres, accusations qui ont semblé trouver écho auprès des nouveaux dirigeants américains. Au moment de mettre le point final à ce rapport, on apprenait que les États-Unis tâchaient de répondre aux propositions Vance-Owen en mettant de l'avant leur propre plan. Cependant, on ne voit pas encore poindre une solution qui puisse satisfaire la conscience internationale, sans entraîner un apport de forces supplémentaires de la part des pays occidentaux, et donc, inévitablement, un engagement substantiel des États-Unis.

Le Secrétaire général a estimé que le coût de cette mission s'élèverait à 612 millions de dollars américains pour une année. Toutefois, l'Assemblée générale n'a pu se mettre d'accord sur ce chiffre et a voté plutôt pour un premier versement de 250 millions de dollars américains.

(vii) L'Opération des Nations Unies en Somalie (UNOSOM)

L'UNOSOM a été autorisée par le Conseil de sécurité le 24 avril 1992, à un moment où la Somalie vivait pratiquement dans l'anarchie, plusieurs années de violence intestine et de famine ayant fait disparaître tout semblant d'ordre civil. L'opération a commencé par l'envoi de 50 observateurs militaires chargés de surveiller une trêve fragile de six semaines intervenue entre factions belligérantes à Mogadiscio, capitale de la Somalie, dans l'espoir de permettre la livraison de denrées alimentaires. Par l'entremise du Programme alimentaire mondial, l'ONU

⁸ Paul Lewis, «U.N. in Bosnia War», *The New York Times*, 20 novembre 1992.

⁹ John Darnton, «Croatia Offers a Grim Precedent for Bosnian Peace», *The New York Times*, February 7, 1993.

a établi des ponts aériens et a promis d'acheminer 72 000 tonnes de produits alimentaires au cours de l'année.

Le pillage généralisé des fournitures alimentaires par divers groupes a amené l'ONU à annoncer vers la fin août 1992 qu'une force de 3 500 bérets bleus serait envoyée sur place pour protéger les denrées alimentaires et les convois de transport et pour assurer la sécurité des secouristes. Le Canada a accepté d'envoyer 750 gardiens de la paix dans le nord-est de la Somalie pour protéger les opérations de secours aux victimes de la famine. Cependant, le déploiement des troupes a été retardé et le travail des missions se trouve compliqué par les difficultés à conclure des accords avec les chefs de clan qui contrôlent d'importants secteurs, tels le port et l'aéroport.

Le 3 décembre 1992, à la suite de l'offre faite par les États-Unis de déployer un grand nombre de soldats et exaspéré par les divers obstacles posés à l'aide humanitaire, le Conseil de sécurité de l'ONU acceptait l'élargissement du mandat de la mission, afin de permettre aux États-Unis de diriger une importante intervention pour établir un système sûr de distribution de l'aide humanitaire dans toute la Somalie; il autorisait l'emploi de la force, au besoin, pour atteindre cet objectif. Cette opération fut baptisée UNITAF (United Task Force). Le 9 décembre 1992, les premiers soldats d'une force de plus de 20 000 hommes (dont la grande majorité venait des États-Unis), atterrirent à Mogadiscio pour appliquer le mandat élargi de l'UNOSOM et prêter main-forte aux 500 militaires pakistanais et aux nombreux secouristes déjà sur place. Bien que les militaires de quelques pays seulement, dont le Canada, participèrent au début de la nouvelle opération, 22 États fournirent des effectifs dans la première phase.

La contribution canadienne à l'UNITAF s'est élevée à 1 350 personnes, prélevées aux forces terrestres, maritimes et aériennes. Le Chef d'état-major de la Défense à l'époque, le général de Chastelain, avait déclaré que la participation canadienne se limiterait à une période d'un an, après quoi le Canada serait obligé de se retirer en raison de l'épuisement de ses ressources. Jusqu'ici, le Canada n'a ni offert ni refusé de participer à l'UNOSOM II, qui remplacera l'UNITAF avec le retrait de la majeure partie des troupes canadiennes.

(viii) Autres opérations

Le 7 décembre 1992, le Secrétaire général de l'ONU a demandé aux pays membres des Nations Unies d'autoriser l'envoi d'effectifs allant jusqu'à 10 000 soldats et civils en *Mozambique*, afin de préparer et de surveiller des élections libres, comme il est convenu dans un accord qui a mis fin à 14 années de guerre civile. On estime que cette opération coûtera des centaines de millions de dollars. Le Canada envisage d'y affecter quelques observateurs.

Par ailleurs, le 11 décembre 1992, le Conseil de sécurité de l'ONU votait à l'unanimité l'envoi d'environ 700 gardiens de la paix dans l'ancienne République yougoslave de *Macédoine*, pour empêcher la guerre des Balkans de s'étendre à cette région. Un détachement d'avant-garde, (voir plus haut) y était déployé en janvier 1993, pour établir des contacts, des camps et des patrouilles.

D'autres points chauds pourraient bientôt exiger l'intervention des Nations Unies, que ce soit pour la distribution de l'aide humanitaire, pour la surveillance d'un cessez-le-feu ou pour l'application des dispositions d'un traité, comme la tenue d'élections. De fait, une opération analogue à celle de la Somalie pourrait bientôt se dérouler au *Soudan*; par ailleurs, le *Libéria* ou certaines républiques de l'ancienne Union soviétique, qui sont aux prises avec des guerres civiles, pourraient faire appel aux Nations Unies; et l'un ou l'autre de ces pays pourrait demander de l'aide pour assurer la transition à une situation politique pacifique et stable. Vu l'intérêt accru que portent les membres du Conseil de sécurité aux missions de maintien de la paix, il se pourrait que ces demandes soient prises en considération.

Agenda pour la paix

À l'occasion de leur réunion au sommet en janvier 1992, les chefs des pays membres du Conseil de sécurité ont semblé reconnaître les défis de la nouvelle ère en demandant que l'ONU mette sur pied des opérations multinationales mieux organisées et plus efficaces. Pour accélérer le processus, on a demandé au Secrétaire général des Nations Unies d'élaborer «une étude et des recommandations sur le moyen de renforcer la capacité de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix, et sur la façon d'accroître son efficacité, dans le cadre des dispositions de la Charte».¹⁰ Le 17 juillet 1992, le Secrétaire général de l'ONU, M. Boutros Boutros-Ghali, a présenté au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale un rapport intitulé *Agenda pour la paix*.

Ce rapport doit beaucoup sur le plan intellectuel aux écrits de Brian Urquhart. Ce dernier avait déjà décrit certains mécanismes propres à assurer la paix et la sécurité internationales, soit : 1) la diplomatie, 2) le rétablissement de la paix (qu'il appelle les «bons offices du Secrétaire général»), 3) le maintien de la paix et 4) l'action collective ou imposition de la paix. Selon M. Urquhart, ces mécanismes devraient être traités comme une sorte de tissu sans coutures, comme un ensemble d'éléments homogènes, l'un menant automatiquement à l'autre.

Par exemple, si un gouvernement empiète sur une opération de maintien de la paix, comme c'était le cas pour les forces de l'ONU au Sud-Liban en 1982, cela devrait déclencher automatiquement une action collective de la part du Conseil de sécurité... Si on leur marchait sur les pieds, on risquerait gros.¹¹

a) Diplomatie préventive

Le Secrétaire général a défini la diplomatie préventive comme «une mesure qui a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend

¹⁰ Tiré du Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, A/47/277, 17 juin 1992, p. 1.

¹¹ «What Kind of World and Whose Order?», *Peace and Security*, printemps 1991, p. 4.

existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible.»¹² Il a cité certaines mesures traditionnelles, telles l'échange systématique de missions militaires; la création de «centres régionaux de réduction des risques»; la libre circulation de l'information, notamment la surveillance des accords régionaux sur les armements; les missions d'enquête et les contacts entre pays membres; des dispositifs d'alerte rapide, visant en particulier à surveiller les développements économiques et sociaux qui peuvent mener à l'instabilité, et des zones démilitarisées situées d'un côté ou de part et d'autre d'une frontière.

b) Déploiement préventif

On a proposé une mesure plus novatrice, soit «le **déploiement préventif**», où l'ONU prévoirait les conflits et interviendrait avant éclatement ou escalade de la violence, en déployant des forces de sécurité, en apportant une aide humanitaire ou en participant simplement au processus de conciliation. Le déploiement préventif pourrait se faire en diverses circonstances. Quand il y a une crise dans un pays et que le gouvernement demande la présence des troupes de l'ONU ou que les parties y consentent, ce déploiement (dans ce cas, sans doute une aide humanitaire) pourrait contrôler la violence et alléger les souffrances du peuple. Cependant, le Secrétaire général a souligné que l'ONU doit quand même respecter la souveraineté de l'État en pareils cas.

Dans les différends entre États, si les deux parties acceptent la présence des forces de l'ONU, le déploiement préventif poserait peu de problèmes. Dans le cas où une nation redoute une attaque imminente qui menace sa frontière, la question se complique. Néanmoins, dans *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général croit qu'on devrait entreprendre un déploiement préventif «si le Conseil de sécurité conclut que le conflit pourrait être évité grâce à une présence des Nations Unies d'un côté seulement de la frontière, avec le seul consentement de l'État qui le demande».¹³

Déjà en décembre 1992, le Conseil de sécurité a donné un exemple parfait de déploiement préventif en Macédoine, quand, à la demande d'une seule partie, 700 militaires ont été envoyés sur place pour empêcher que ne se propage la guerre des Balkans. Tant la proposition que l'autorisation ultérieure représentent une toute nouvelle orientation. Elles portent une fois de plus la marque de M. Urquhart, qui avait recommandé une troisième catégorie d'intervention de l'ONU : quelque chose se situant entre le maintien classique de la paix et une action collective et coercitive de grande envergure.

Ce déploiement viserait à mettre un terme à la violence erratique et à établir un certain degré de paix afin de pouvoir mettre en oeuvre un programme d'aide

¹² *Agenda pour la paix*, p. 6.

¹³ *Agenda pour la paix*, p. 10.

humanitaire et d'entamer le processus de conciliation. Les forces participantes seraient relativement modestes, représentatives sur le plan international et elles n'auraient aucun objectif militaire en tant que tel. Mais à la différence des forces de maintien de la paix, on demanderait à ces troupes de prendre, au départ tout au moins, certains risques de combat pour maîtriser la violence. Ce serait essentiellement des actions de police armée.¹⁴

c) Mesures coercitives

Dans *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général définit le rétablissement de la paix comme une mesure qui vise à rapprocher «des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies». ¹⁵ Le Chapitre VI, intitulé «Règlement pacifique des différends», fournit les moyens de négociation, de médiation, de conciliation, d'arbitrage ainsi que d'enquête et de recommandations par le Conseil de sécurité. Un rétablissement réussi de la paix est souvent suivi d'un déploiement de troupes de l'ONU dans le secteur litigieux, afin de surveiller la mise en œuvre de tout accord intervenu entre les belligérants.

Par ailleurs, si les moyens pacifiques échouent, le Conseil de sécurité a l'option d'employer la force militaire pour rétablir la paix et la sécurité internationales, en vertu des articles du Chapitre VII de la Charte. La seule occasion où le Conseil de sécurité a autorisé le recours à la force militaire pour imposer la paix fut au cours de la guerre de Corée; pendant la crise du Golfe, cependant, le Conseil de sécurité a permis aux États membres de prendre des mesures en son nom.

Pendant la crise du Golfe, les mécanismes coercitifs furent clairement jugés insuffisants. Bien qu'exigées par presque tous les pays, les sanctions n'ont pas permis, comme l'espéraient leurs principaux promoteurs, de résoudre rapidement la crise. Cette situation souleva la colère des critiques, qui reprochèrent au Conseil de sécurité de ne pas vraiment chercher à s'assurer de l'impact réel des sanctions avant d'autoriser une action militaire. Cette lacune a amené certains observateurs à exiger la réévaluation ou le raffinement de l'instrument émoussé que constituent les sanctions, bref de mettre au point des sanctions «intelligentes». ¹⁶

M. Urquhart a résumé ainsi les insuffisances de l'ONU en ce qui concerne le recours à la force militaire.

Quarante ans de guerre froide ont signifié... que les mesures énoncées dans la Charte visant à fournir au Conseil de sécurité des forces en alerte pour mettre

¹⁴ Brian Urquhart, «Who Can Stop Civil Wars?» *The New York Times*, 29 décembre 1991.

¹⁵ *Agenda pour la paix*, p. 6.

¹⁶ Bernard Wood, «From the Director», *Peace and Security*, hiver 1991-1992, p. 16.

en vigueur ses décisions n'ont jamais été prises. Aucune entente n'a été conclue avec les États membres en vertu de l'article 43 pour fournir de l'aide et des installations aux forces armées du Conseil.¹⁷

Le Secrétaire général a indiqué qu'il est temps qu'on tienne compte davantage du Chapitre VII, en particulier l'article 42, puisque la possibilité d'employer la force militaire «est essentielle à la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies en tant que garante de la sécurité internationale». Pour ce faire, on devra appliquer les dispositions de l'article 43, «aux termes duquel les États membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité...les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires...à titre permanent», de façon à réagir rapidement et efficacement à une agression ouverte.¹⁸ Une telle force permanente — ou **armée permanente de l'ONU** — aurait un effet dissuasif ou servirait à répondre aux menaces posées par une force «militaire de moindre ampleur».

Comparaissant devant le Sous-comité, l'ambassadeur de la Russie, M. Belonogov, a accepté l'idée d'une force permanente relevant du contrôle direct de l'ONU. Selon ses propres expériences d'ambassadeur de l'Union soviétique auprès de l'ONU, M. Belonogov a fait allusion aux semaines et aux mois que le Secrétaire général devait passer à marchander avec les divers États membres :

[...] le Secrétaire général n'avait alors pas pu, comme il en avait reçu l'ordre du Conseil de sécurité, envoyer rapidement des forces d'opération de maintien de la paix parce qu'il lui a fallu des semaines et des mois de négociation avec des douzaines de gouvernements pour déterminer qui fournirait des hélicoptères ou des aéronefs, qui donnerait un contingent policier, qui fournirait quoi et en vertu de quelles conditions financières. Nous pensons donc que les Nations Unies seront beaucoup plus efficaces si le Secrétaire général se voyait offrir par des États membres du matériel et des unités désignées. (5:32-33)

Toutefois, d'autres témoins se sont montrés sceptiques à l'idée que l'ONU dispose de forces permanentes prêtes à intervenir. M. Geoffrey Pearson a dit qu'avec une certaine volonté politique on parviendrait à trouver des solutions aux questions techniques — où ces troupes seraient basées, comment elles seraient entraînées, etc. —, mais il a insisté sur le fait que le

¹⁷ Brian Urquhart, «*Learning from the Gulf*», *The New York Review of Books*, 7 mars 1991, p. 34.

¹⁸ *Agenda pour la paix*, p. 13. L'article 43 de la Charte des Nations Unies précise que tous les États membres devraient «s'engager à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, à sa demande et conformément à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris les droits de passage, nécessaires afin de maintenir la paix et la sécurité internationales». L'article précise en outre que les arrangements doivent être «conclus entre le Conseil de sécurité et les États membres ou entre le Conseil de sécurité et des groupes d'États membres et qu'ils doivent être ratifiés par les États signataires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives».

financement, le commandement et le contrôle de ces effectifs pourraient poser des problèmes. (5:16) M. William Barton, ancien ambassadeur du Canada auprès de l'ONU, a abondé dans le même sens :

Pour des raisons à la fois politiques et financières, cette proposition me laisse sceptique. Certains gouvernements, dont celui du Canada, ont affecté des forces au maintien de la paix, mais ils ne sont pas prêts à renoncer à leur droit de décider de l'utilisation de ces forces. (5:12)

Le Secrétaire général s'est inquiété de la capacité des forces de maintien de la paix à rétablir et à maintenir les cessez-le-feu, vu qu'elles sont souvent mal équipées pour leurs missions. Il a donc recommandé que les États membres fournissent, sur demande, «**des unités d'imposition de la paix**».¹⁹ Il s'agirait de troupes volontaires, plus lourdement armées que les forces de maintien de la paix et spécialement entraînées dans leurs propres pays.

Le Secrétaire général a souligné que ces troupes demeureraient distinctes de celles levées en vertu de l'article 43, lesquelles sont destinées à des opérations coercitives selon le Chapitre VII. Les unités d'imposition de la paix serviraient apparemment à une nouvelle forme d'intervention de l'ONU, qui se situerait, comme l'a décrit M. Marrack Goulding au Sous-comité, entre le maintien traditionnel de la paix et son imposition sur une grande échelle. À titre d'exemple, elles assureraient la sécurité de lignes imprécises de cessez-le-feu et aideraient à la distribution de l'aide humanitaire. Certains analystes ont suggéré que ces forces seraient opportunes également pour un déploiement préventif, mais *Agenda pour la paix* n'y fait pas allusion.²⁰

Le Secrétaire général a proposé l'établissement de cette force militaire par des accords spéciaux négociés avec les États membres, conformément aux dispositions de l'article 43. Selon lui, pour la première fois «depuis que la Charte a été adoptée, les obstacles qui se sont toujours opposés à la conclusion de ces accords spéciaux ne devraient plus exister».²¹ Le Secrétaire général considère enfin qu'une telle force permanente «servirait de moyen permettant de dissuader les parties en cause de violer les accords de paix puisque l'agresseur éventuel saurait que le Conseil dispose des moyens pour réagir.»²²

¹⁹ *Agenda pour la paix*, p. 14.

²⁰ Maxime Faille, *The UN Secretary-General's Report on Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. An Analysis from the Perspective of Parliamentarians for Global Action*, juillet 1992, p. 12.

²¹ *Agenda pour la paix*, p. 14.

²² *Ibid.*, p. 13.

Par ailleurs, M. Geoffrey Pearson a fait valoir un fait historique fort pertinent dans le débat actuel. Il a mentionné que le Canada avait offert, en 1946, de réserver des troupes pour servir en permanence auprès des Nations Unies. Le Conseil de sécurité a refusé parce qu'il n'était pas prêt à accepter de telles propositions à l'époque. Selon M. Pearson, le premier Secrétaire général de l'ONU, M. Trygve Lie, a déjà proposé qu'on recrute directement dans les pays membres des volontaires possédant une expérience militaires. (5:15)

Le Sous-comité s'intéresse à ces diverses suggestions. Il apprécie l'idée d'une forme quelconque de force militaire de l'ONU qui pourrait s'occuper plus efficacement de situations comme celles qui existent en Bosnie ou au Cambodge, où les casques bleus actuels sont réduits à espérer que tout se passera bien, car ils seraient incapables de rétablir la loi et l'ordre en cas de trouble grave.²³

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de commander une étude, peut-être de concert avec d'autres États membres des Nations Unies qui ont la même optique, afin d'examiner la possibilité d'établir une force de paix multinationale. Ces troupes, constituées de volontaires des forces régulières et de réserve, seraient convenablement équipées et pourraient s'acquitter de diverses missions allant de la protection de l'aide humanitaire à la surveillance des lignes de cessez-le-feu.

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement entreprenne des négociations avec le Conseil de sécurité, comme le prévoit l'article 43 de la Charte des Nations Unies, en vue de signer un accord pour mettre des effectifs limités à la disposition du Conseil de sécurité sur demande, ce qui pourrait constituer un fondement, et un précédent, à l'établissement d'une force multinationale.

Mesures extra-militaires

Deux autres éléments sont en train d'acquérir plus de poids dans le domaine du maintien de la paix : la primauté du droit et l'imposition de sanctions. Dans son *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général souligne que la Cour internationale de justice est la tribune appropriée pour régler bien des problèmes internationaux. Il demande qu'on y recourt systématiquement et qu'on en respecte les décisions. Compte tenu de cet appel et du précédent historique des procès pour crimes de guerre qui ont eu lieu après la Seconde Guerre mondiale, on a chargé une commission de l'ONU d'enquêter sur de présumées atrocités commises au cours du conflit qui fait rage dans l'ex-Yougoslavie. La commission rassemble à cette fin des renseignements à partir de diverses sources, y compris des rapports de gouvernements et de diverses autres organisations, et elle publiera un rapport préliminaire au milieu de l'année 1993. À partir de

²³ Mackinlay et Chopra, *op. cit.*, p. 1.

ses constatations, l'ONU décidera s'il convient ou non d'établir un tribunal pour crimes de guerre. La commission de cinq membres est la première de cette nature depuis la Seconde Guerre mondiale; un Canadien en fait partie.

Mentionnant le travail de cette commission dans l'ancienne Yougoslavie, le major-général MacKenzie a indiqué au Sous-comité que la présence d'une équipe chargée de surveiller les atteintes aux droits de la personne et les autres cas de contravention à la loi internationale «pourrait constituer un facteur positif, pourvu que toutes les parties acceptent de faire l'objet d'enquêtes... Je dois dire que oui, cela constituerait un important atout si nous pouvions en faire usage» (8:32-33)

Par ailleurs, les sanctions sont devenues un moyen courant d'appliquer une pression progressive sur les États pour les amener à modifier un comportement que la communauté internationale trouve inacceptable. On les a exercées dans de nombreuses situations, les exemples récents les plus manifestes étant les mesures prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies à l'encontre de l'Iraq, en 1990, et de l'ancienne Yougoslavie, en 1992. Bien que ces sanctions prennent la forme d'un embargo portant surtout un éventail de produits, du pétrole à certains aliments, en passant par les armes, on peut se demander si elles entraînent vraiment une modification du comportement incriminé.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada, à la faveur de sa participation aux Nations Unies et à diverses organisations régionales, pressent ces instances d'étudier la possibilité d'envoyer des commissions enquêter sur les cas déclarés de violation des lois internationales, telles que les atteintes manifestes aux droits de la personne. Ces commissions d'enquête pourraient travailler de concert avec les missions de maintien de la paix.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada presse les Nations Unies de réaliser une étude, qui pourrait être confiée au Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU, sur les difficultés d'appliquer et de faire respecter les sanctions et sur l'efficacité de ces pressions pour changer les comportements inacceptables.

Commandement et contrôle

Le nouveau contexte international crée des exigences de plus en plus lourdes pour les Nations Unies. Le Secrétariat est appelé à entreprendre des missions d'information, d'observation, de médiation, de maintien et de rétablissement de la paix, dans presque toutes les régions du monde. Les vastes opérations de maintien de la paix, comme celles qui se déroulent en Namibie, semblent beaucoup plus fréquentes que par le passé, et il arrive que plusieurs opérations aient lieu en même temps (comme au Cambodge, en Yougoslavie et en Somalie). Ces opérations d'envergure exigent beaucoup plus de ressources de la part de l'ONU

que des missions d'observation discrètes, qui ne nécessitent pas le même déploiement de troupes et de services.

Or, suite aux témoignages qu'il a entendus et à sa visite au siège de l'ONU à New York, le Sous-comité s'inquiète d'une chose. Malgré l'étendue et l'importance des responsabilités qu'elle assume, l'ONU ne dispose pas d'installations suffisantes pour administrer des initiatives aussi nombreuses et complexes. Au siège de l'ONU notamment, il n'y a pas de salle de gestion des crises, une installation pourtant normale de toute organisation militaire.

On ne semble guère axé sur les situations d'urgence au Secrétariat, malgré les bonnes intentions, le travail assidu et les compétences exceptionnelles qui s'y déploient. À titre d'exemple, le major-général MacKenzie a mentionné à plusieurs reprises, dans son témoignage, que le siège de l'ONU n'assurait pas une liaison 24 heures sur 24, sept jours sur sept. À diverses occasions, il a communiqué avec New York pour demander conseil et s'est fait répondre que le responsable le rappellerait le lendemain matin. (8:13) Ce n'est pas là une situation que le Canada, ou aucun autre État membre de l'ONU, peut tolérer, et d'autant moins qu'elle a été signalée à maintes reprises aux responsables de l'ONU.

Le Sous-comité reconnaît que, pendant de nombreuses années, l'organisation du maintien de la paix a été plutôt satisfaisante. Mais si l'ONU est en train de créer un nouveau modèle de maintien de la paix, comme le pensent les hauts fonctionnaires onusiens que le Sous-comité a rencontrés, il serait bon qu'elle mette de l'ordre dans ses propres affaires pour être prise au sérieux par les pays qui fournissent des troupes. L'ONU a désespérément besoin d'un nouveau système de commandement et de contrôle. D'après ce que nous a indiqué le professeur Cox, propos qui ont d'ailleurs été confirmés par le colonel Ethell et le major-général MacKenzie, les capacités militaires des Nations Unies sont extrêmement fragiles et ténues. (6:28; 7:11; 8:6,13)

Il n'existe en fait aucune hiérarchie militaire au sein de l'organisation mondiale. Théoriquement, le Comité d'état-major, qui se compose des chefs d'état-major des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, est censé, selon l'article 47 de la Charte des Nations Unies, «conseiller et assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil...». L'article 47(3) stipule également que le Comité d'état-major «est responsable, sous l'autorité du Conseil de sécurité, de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil». Or, le Comité d'état-major n'a tenu que des réunions symboliques tout au long de la guerre froide. Il n'est toujours qu'un organisme largement inactif.²⁴

²⁴ Brian Urquhard *«Learning from the Gulf»*, op. cit. p. 34.

Le Canada a toujours minimisé l'importance du Comité d'état-major, pour des raisons précisées par un certain nombre de témoins qui ont comparu devant le Sous-comité. L'ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies, M. William Barton, a indiqué :

J'ai de la difficulté à concevoir un organisme qui se veut militaire, mais qui est aussi hautement politique, en train de mener une guerre. Il s'agit là d'opérations menées par des comités. Peut-être y a-t-il un rôle pour le Comité d'état-major, mais je pense que le concept dans la Charte, où il devait en fait correspondre au Comité d'état-major, est très équivoque. (5:34)

Le professeur David Cox de l'Université Queen's s'est montré lui aussi sceptique sur le rôle possible du Comité d'état-major, compte tenu de la composition du Conseil de sécurité.

Si vous optez pour la formule du Comité d'état-major, vous renforcez l'emprise des membres permanents du Conseil de sécurité. Comme vous le savez, si nous le faisons, nous risquerions une remise en question de la légitimité actuelle des cinq États membres permanents, mais sinon, que peut-on faire d'autres? (6:28)

Néanmoins, M. Geoffrey Pearson a soutenu que le Comité pourrait jouer un rôle utile, sous réserve de certaines modifications.

Il faudrait sans doute l'élargir, c'est-à-dire admettre en son sein d'autres pays, ou alors, il pourrait créer des sous-comités dont les membres seraient des fournisseurs de troupes. Il est impossible d'en élargir la composition sans modifier la Charte, ce qui poserait un problème, mais il existe d'autres dispositions dans la Charte qui permettraient de lui donner plus de poids. (5:16)

Une façon d'adapter la Charte sans la modifier serait d'avoir recours à l'article 29, qui énonce que «le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions». Il serait alors possible de se soustraire aux dispositions de l'article 47 pour établir un comité d'état-major plus représentatif. Un tel organisme, qui, selon la proposition du professeur Cox, devrait être constitué d'une vingtaine ou d'une trentaine de personnes relevant d'abord du Secrétaire général puis du Conseil de sécurité, renforcerait sans aucun doute les capacités militaires du bureau du Secrétariat.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de proposer, conformément à l'article 29 de la Charte des Nations Unies, la création d'un organe subsidiaire de l'ONU, qui servirait de commission consultative militaire. Tout en assurant la coordination avec les secrétaires généraux adjoints compétents, cette commission aurait son propre chef d'état-major qui relèverait directement du Secrétaire général. Cela renforcerait les capacités militaires du Secrétariat des Nations Unies d'assurer la paix et la sécurité internationales.

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement du Canada montre clairement au Secrétariat des Nations Unies l'urgence de certaines mesures minimales de commandement et de contrôle, notamment un centre de commandement et de contrôle fonctionnant 24 heures sur 24 et sept jours par semaine, ainsi qu'une salle de gestion de crises qui permettent au Secrétariat de répondre plus efficacement aux exigences décuplées qui sont les siennes actuellement.

La gestion du maintien de la paix : une organisation fragmentée

Le regain d'activité de l'ONU a mis au jour un certain nombre de lacunes. Sous la pression des nouveaux besoins, la structure et le fonctionnement du Secrétariat sont apparus à maints égards déficients. L'ONU est devenue peu à peu une lourde bureaucratie : avant 1992, pas moins de 27 secrétaires généraux adjoints et autant de sous-secrétaires généraux relevaient tous directement du Secrétaire général. L'engorgement aux échelons supérieurs était donc inévitable, le plus haut fonctionnaire de l'ONU se voyant submergé de rendez-vous et de réunions.

Le nouveau Secrétaire général a tâché d'instituer certaines réformes, en partie à la suite de pressions considérables de la part des États membres. Un groupe de 30 États membres, dont faisait partie le Canada, a préparé une série de propositions de réformes à l'automne 1991. Ce groupe a fait remarquer que la structure du Secrétariat de l'ONU avait été façonnée en grande partie par 40 années de solutions particulières trouvées aux problèmes du temps et de résolutions de l'Assemblée générale adoptées dans des circonstances très différentes de celles qui existent aujourd'hui. Il a donc proposé un regroupement fonctionnel des principales activités du Secrétariat, afin d'améliorer le contrôle qu'exerce le Secrétaire général sur l'organisation, de rationaliser la prise de décisions, de réduire le double emploi et d'accroître la coordination des activités dans le même secteur.²⁵

En février 1992, le nouveau Secrétaire général a donné suite à ces propositions en modifiant la structure du Secrétariat. Trois grands départements ont été créés : le Département de l'administration et de la gestion, le Département des affaires politiques et celui du développement économique.²⁶ Or, malgré ces changements, tout indique qu'il reste encore beaucoup à faire.

²⁵ Mission de l'Australie aux Nations Unies, *Secretariat Reform: Background Memorandum*, le 29 novembre 1992, p. 1-3.

²⁶ William J. Durch et Barry M. Blechman, *Keeping the Peace: The United Nations in an Emerging World Order*, The Henry L. Stimson Centre, Washington, D.C., mars 1992, p. 66.

i) Une voie hiérarchique divisée

Le principal changement touchant le maintien de la paix réside dans la création d'un nouveau Département des affaires politiques (DAP) et dans l'incidence de ses relations avec le Bureau des opérations de maintien de la paix (BOMP), tous deux relevant d'un secrétaire général adjoint. Le Département des affaires politiques est maintenant responsable des opérations de rétablissement de la paix. Il tâche de déceler les situations porteuses de conflits, en étroite collaboration avec le cabinet du Secrétaire général. Les deux divisions sont engagées dans les situations critiques, aux deux étapes qui précèdent l'interposition effective d'une force de maintien de la paix : l'étape des négociations diplomatiques et celle du rétablissement de la paix. Elles signalent le moment opportun d'entreprendre des opérations de maintien de la paix.

C'est à ce stade qu'est censé intervenir le Bureau des opérations de maintien de la paix (BOMP). Ce dernier est chargé, entre autres choses, de la planification politique et militaire initiales et du recrutement du personnel militaire pour chaque mission. Le Secrétariat tient à assurer le contrôle civil des opérations, particulièrement lorsqu'il s'agit de missions importantes et complexes qui comportent des fonctions et des éléments civils et militaires. Dans de telles opérations, qui visent des objectifs politiques qui débordent les considérations militaires, on désigne des civils (représentants spéciaux) pour diriger les opérations, et non un commandant militaire. Cette façon de faire procède de l'idée que l'avenir du maintien de la paix consiste à faciliter les transitions politiques et à donner sans cesse l'exemple d'une subordination du militaire au civil.²⁷

Malheureusement, la voie hiérarchique est divisée. Le BOMP assume l'organisation du maintien de la paix avec le Bureau de la gestion des ressources humaines, chargé de recruter les civils qui s'occupent de maintien de la paix, et avec la Division des opérations hors Siège (DOHS), responsable des aspects administratifs et logistiques des missions. Or, la DOHS ne relève pas du BOMP, mais du Département de l'administration et de la gestion du Secrétariat. Donc, le commandant de la force relève du BOMP, tandis que le chef de l'administration dépend de la DOHS.²⁸ De plus, selon le major-général MacKenzie, les règles de l'ONU sur le personnel civil ont empêché de réunir le nombre voulu de volontaires pour des missions dans certaines régions, dont l'ex-Yougoslavie.

Nous étions censés avoir 300 employés civils et, au bout de trois mois, nous en avions tout juste 30 qui se tuaient à la tâche, mais qui faisaient peu de progrès, compte tenu que notre force comptait 14 000 personnes. (8:7)

²⁷ *Ibid.*, p.76.

²⁸ *Ibid.*, p.71.

Une fois le commandant militaire choisi, les commandants des contingents nationaux peuvent être invités une semaine à New York pour y faire sa connaissance et celle des responsables de l'ONU. Habituellement, les commandants des contingents nationaux ne rencontrent pas les responsables de la logistique de la Division des opérations hors Siège, ni les civils chargés de l'administration des opérations sur le terrain. Il en est de même pour les civils. Ces derniers, comme les militaires, reçoivent un plan de mission dressé par une personne qu'ils ne connaissent pas et ils ne rencontreront leurs effectifs que sur le terrain.²⁹

ii) Un soutien logistique insuffisant

Le soutien logistique est sans doute l'élément qui pose toujours le plus de problèmes, à cause des insuffisances et des anomalies du système actuel. Le chef de l'administration et le personnel voué aux opérations à l'ONU, ainsi que les logisticiens militaires sont responsables du soutien logistique de l'opération, y compris les finances, l'acquisition du matériel et des fournitures, les communications entre la mission et le siège de l'ONU, la direction et la coordination³⁰ des troupes et du personnel dans le territoire sous mandat. Il semble cependant que le système d'approvisionnement de l'ONU soit nettement insuffisant. Pour répondre à certains besoins, l'ONU dispose d'un entrepôt à Pise (Italie), où est gardé le matériel destiné aux missions en cours. La plupart des articles entreposés à Pise sont non périssables. Il s'agit notamment d'uniformes et de fournitures utilisées par le Bureau de secours d'urgence de l'ONU, comme des tentes, des couvertures, des seaux et des bâches en plastique.³¹ On n'y entrepose pas de véhicules ni de matériel d'entretien et de télécommunications. À certains moments, les Forces canadiennes du maintien de la paix ont dû acheter du matériel sur place ou recourir davantage à l'équipement des Forces canadiennes.

En règle générale, l'ONU se procure le matériel nécessaire sur le marché mondial et le transporte dans la région des opérations, ce qui entraîne une multitude de problèmes qu'un officier chevronné a résumés ainsi : 1) l'absence de contrôle de la qualité à la source place le militaire qui reçoit les marchandises devant le choix difficile de les rejeter, et de condamner ainsi ses troupes à subir de longs retards, ou d'accepter ces marchandises inacceptables, faute de mieux; 2) les frustrations qu'engendre un ensemble désuet et rigide de règlements et de procédures d'acquisition de matériel militaire; et 3) un processus inadéquat de dotation en

²⁹ Durch et Blechman, *op. cit.*, p. 74.

³⁰ Robin Hay, «Aspects civils des opérations de maintien de la paix des Nations Unies», Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, Exposé n° 38, octobre 1991, p. 1.

³¹ Pour une analyse plus détaillée des besoins de l'ONU en matériel, voir William Durch et Barry Blechman, *Kop. cit.*, p. 77-80.

personnel.³² Pour un système logistique efficace, il faudrait un personnel bien formé, des installations d'entreposage suffisantes et un financement approprié.

Le major-général MacKenzie a exprimé l'espoir que la nouvelle inclination des États-Unis à s'engager davantage dans le maintien de la paix apportera à l'ONU l'aide dont elle a tant besoin.

Leur énorme capacité logistique résoudrait non seulement le principal problème du maintien de la paix des Nations Unies, mais il donnerait aux États-Unis l'occasion de faire une analyse rétrospective de leur contribution. (8:7)

iii) L'uniformisation des opérations militaires

Les premières semaines d'une mission de maintien de la paix sont considérées comme les plus importantes. Or, cette étape est souvent marquée par une grande confusion et de nombreuses insuffisances. Le colonel Donald Ethell a fait remarquer au Sous-comité :

Là où il y a un problème, c'est au niveau de la force, c'est-à-dire le mélange des diverses nationalités. Il y a généralement de la confusion et de la désorganisation, du moins au début des opérations. (7:11)

Le colonel Ethell a indiqué au Sous-comité qu'il existe un «besoin évident de standardisation des systèmes d'état-major et, évidemment, du commandement et du contrôle, particulièrement lors des missions des Nations Unies». (7:11)

Lorsque l'ONU assemble une force de maintien de la paix, elle doit s'efforcer d'assurer un équilibre régional. On se retrouve avec de grandes différences de fonctionnement parmi les divers contingents nationaux qui font partie de la mission. Selon le colonel Ethell, «on a tendance à avoir un personnel trop nombreux et trop haut placé au siège social pour faire en sorte qu'il y ait une représentation également à ce niveau». (7:13) Cette situation a pour effet d'abaisser les normes d'opération, aussi le colonel Ethell recommande-t-il :

Les missions de maintien de la paix doivent standardiser leurs opérations en fonction d'un système d'état-major éprouvé... [L]es opérations de maintien de la paix nécessitent une norme internationale, qui pourrait en quelque sorte être établie à partir d'une standardisation de la formation donnée par tous les pays participants. C'est à l'administration centrale des Nations Unies que devrait incomber la responsabilité de cette standardisation. (7:17)

³² Colonel J.D. Murray, *The Military Requirements of Peacekeeping: Regular vs. Reserve*, in Calvin Bricker, ed., *Canada's Reserves and Peacekeeping*, York Centre for International and Strategic Studies, 1988, p. 42-51.

Il y a moyen de présenter des propositions et des méthodes de normalisation du fonctionnement onusien par le biais du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU — mieux connu sous le nom de Comité des 34, soit le nombre d'États membres qui y siègent —, au sein duquel le Canada joue un rôle important. Ce Comité a été remis sur pied en 1989 pour élaborer des cours de formation et des procédures de financement et de normalisation pour les opérations de maintien de la paix. Il a proposé notamment que les pays membres fournissent des renseignements sur les forces et le matériel qu'ils pourraient engager dans des opérations futures; qu'ils dressent un répertoire d'informations sur les forces policières, le personnel des communications et de la logistique, les spécialistes des élections et les observateurs. On étudie à l'heure actuelle de nouveaux procédés techniques pour réduire la main-d'oeuvre et accroître l'efficacité, tels que les satellites, le matériel de surveillance aérienne et les détecteurs.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada étudie la possibilité de tirer parti de sa position au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour signaler les lacunes du système d'approvisionnement onusien et préconiser l'attribution de ressources et de fonds suffisants, afin de : a) constituer, au siège de l'ONU, un bassin de logisticiens bien formés et expérimentés, b) assurer des lieux d'entreposage adéquats.

Le Sous-comité exhorte le gouvernement du Canada à proposer aux principales puissances militaires d'apporter une contribution utile aux efforts de maintien de la paix de l'ONU en offrant régulièrement le soutien logistique de leurs forces armées.

Le Sous-comité presse également le gouvernement du Canada de plaider avec vigueur aux Nations Unies, particulièrement au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, pour l'uniformisation du fonctionnement militaire de l'ONU, à partir du système d'état-major en vigueur dans la majorité des pays contributeurs.

Le financement du maintien de la paix

Le financement des opérations de maintien de la paix comporte deux aspects distincts : les recettes et les dépenses, ces dernières comprenant le remboursement des pays qui fournissent des contingents. Dans le jargon de l'ONU, les recettes proviennent de «quotes-parts» ou contributions, tandis que les États sont remboursés pour leur participation, au moyen de recouvrements. Il s'agit de questions complexes, qui ont une grande importance politique.

i) Contributions

a) Contributions générales

C'est par un système de contributions générales que l'ONU tire les revenus nécessaires à ses opérations courantes (c.-à-d. autres que le maintien de la paix). Chaque pays reçoit un avis de recouvrement indiquant le montant qu'il doit à l'ONU; tout État membre est tenu de verser sa quote-part. Ces quotes-parts sont calculées selon la «capacité de paiement» de chaque pays, en fonction d'abord de son produit intérieur brut (PIB). De nombreux autres critères, tels que l'importance de la dette extérieure et le niveau de revenu par habitant, sont aussi pris en considération.³³ Cette formule favorise donc légèrement les pays moins développés. Elle établit un barème qui indique le pourcentage du budget total que chaque État membre doit verser.

Ces pourcentages sont ensuite rajustés quelque peu par un mécanisme d'allègement budgétaire négocié entre les États. Il s'agit de points d'ajustements spéciaux, représentant un centième d'un pour cent du budget de l'ONU. Une fois établis, ces pourcentages restent en vigueur trois ans. Pour la période en cours, sa politique de restrictions financières a amené le Canada à refuser d'assumer des points d'ajustements spéciaux. Sa quote-part actuelle est de 3,11 p. 100, ce qui représentait en 1992, 30 662 414 \$ US. Au cours de la dernière période de trois ans, le Canada s'était chargé de deux points d'ajustements spéciaux pour certains pays moins développés, ce qui signifie que sa quote-part générale avait augmenté de 190 000 \$ US.

b) Contributions spéciales

Les opérations de maintien de la paix sont en majeure partie financées par des contributions spéciales.³⁴ Les deux grandes exceptions à cette règle sont traitées plus loin sous la rubrique «c) Exceptions». Pour chaque mission, les États reçoivent un avis de recouvrement spécial en sus de leur contribution générale régulière. Chaque opération est évaluée individuellement, les pourcentages absorbés par chaque État variant selon le résultat des négociations. Si on a voulu considérer ces contributions à part, c'est sans doute pour laisser aux États le choix d'appuyer ou non telle ou telle opération. Le maintien de la paix est la seule activité de l'ONU financée de cette façon. En raison du coût élevé de ces missions et de l'impossibilité de prévoir quand elles s'avéreront nécessaires ou seront approuvées, l'ONU ne peut les financer à partir de son budget général.

Les contributions spéciales sont calculées selon une formule particulière. Elles sont réduites proportionnellement pour les pays moins développés, soit de 10 p. 100 pour la catégorie C et de 20 p. 100 pour la catégorie D. Mais cette réduction nécessite une redistribution de 6 p. 100 de la contribution totale, pourcentage qui est assumé entièrement par les membres permanents du Conseil de sécurité, puisque ces derniers ont proportionnellement

³³ Pour calculer les quotes-parts, l'ONU divise les États en quatre catégories : A, B, C et D. La catégorie A comprend les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, la catégorie B, les États développés autres que les cinq membres permanents; dans la catégorie C se rangent les pays en développement mieux nantis et, dans la catégorie D, les pays les moins développés.

³⁴ Certaines missions très restreintes ont été financées à même le budget général de l'ONU.

un plus grand rôle à jouer dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. À l'heure actuelle, par exemple, la contribution spéciale des États-Unis s'élève à 30,6 p. 100, ce qui est nettement supérieur à sa contribution générale de 25 p. 100.

Cependant, l'établissement d'une contribution spéciale pour une opération précise ne garantit pas que chaque État versera sa quote-part. Certains États refusent par principe de payer pour une opération en particulier, tandis que d'autres se contentent d'invoquer des difficultés financières. Le tableau 1 indique le total des contributions spéciales non acquittées par les pays contributeurs en date du 1^{er} novembre 1992. Les arriérés des républiques de l'ancienne Union Soviétique sont attribuables à leurs difficultés économiques. En ce qui concerne les États-Unis, c'est plutôt une question de politique budgétaire, car leur exercice financier débute le 1^{er} octobre, date à laquelle un versement important a été fait. La majeure partie des arriérés américains est reliée à deux opérations, la FINUL (Liban) et l'APRONUC (Cambodge), pour lesquelles sont dues respectivement les sommes de 65 millions et de 45 millions de dollars US. Les États-Unis ont fait d'importants versements pour chacune de ces opérations à l'automne 1992, soit près de 90 millions de dollars US pour la FINUL et près de 200 millions pour l'APRONUC. Les sept États mentionnés ci-dessous, dont l'arriéré réuni s'élève à 518 955 000 \$ US, sont responsables de 80 p. 100 des contributions spéciales non acquittées.

TABLEAU 1

**Arriérés de certains États membres de l'ONU
dans le soutien du maintien de la paix (en milliers de dollars américains)**

ÉTAT (milliers de \$ US)	Arriérés Années précédentes	Contributions Pour 1992	Total	Perçues en 1992	Montant à payer
Bélarus	3 366,6	6 230,0	9 596,5	1 341,9	8 254,7
Tchécoslovaquie	7 120,2	10 558,0	17 678,2	8 370,6	9 307,6
Allemagne	17 248,8	165 517,8	182 766,6	160 780,8	21 295,8
Japon	75,0	219 433,3	219 508,3	168 576,1	50 932,2
Féd. de Russie	126 773,4	184 707,9	311 481,2	49 977,6	261 503,6
Ukraine	12 477,2	21 928,7	34 405,9	5 082,8	29 323,1
É.U.	145 905,8	566 775,7	712 681,5	575 032,8	137 648,7
Total des pays ci-dessus	312 967,0	1 175 159,0	1 488 117,0	969 162,0	518 955,0
Total de tous les États	373 679,0	1 841 144,0	2 184 721,0	1 534 917,0	649 804,0

Source : Secrétariat de l'ONU, *État des contributions au 31 octobre 1992*.

c) Exceptions

La mission de l'ONU à Chypre, qui a toujours été financée par des contributions volontaires, souffre d'un endettement chronique. M. William Barton a expliqué au Sous-comité comment on en est arrivé à une telle situation.

L'UNFICYP a été formée à un moment où les Nations Unies traversaient une crise constitutionnelle et financière déclenchée par le financement de la FUNU et de la force déployée au Congo. L'Union soviétique et la France ont notamment contesté la légalité des sommes consacrées à ces opérations. Le Conseil de sécurité a donc approuvé le déploiement de l'UNFICYP, en l'occurrence l'opération de Chypre, uniquement sur la base d'un financement volontaire. La nécessité de mettre sur pied l'UNFICYP pendant la guerre froide s'expliquait par le fait qu'un retrait entraînerait presque inévitablement la guerre entre la Grèce et la Turquie, avec toutes les menaces qui planeraient alors sur la paix en Europe de l'Ouest et sur l'harmonie au sein de L'OTAN. Les pays de l'Europe de l'Ouest n'ont malheureusement pas accepté unanimement de porter la majeure partie du fardeau financier. Autant que je sache, la France n'a encore rien versé. (5:12)

La FORPRONU II en Bosnie est financée uniquement par les pays participants. Cette décision a été prise pour favoriser une intervention rapide. Or, comme le Secrétaire général adjoint Goulding l'a reconnu devant le Sous-comité, cette décision établit un précédent peu souhaitable puisqu'elle permet à certains pays très riches, comme les États-Unis, l'Allemagne et le Japon, de ne rien déboursier.

d) Politique canadienne

Fidèle à un principe établi de longue date, le Canada a toujours payé avec ponctualité toutes ses contributions générales et spéciales. Il n'est donc pas étonnant que M. Jeremy Kinsman, alors sous-ministre adjoint des Affaires politiques et de la Sécurité internationale au ministère des Affaires extérieures, ait indiqué au Sous-comité que «l'une des choses importantes à nos yeux, c'est que les membres de l'ONU versent leurs cotisations et qu'ils les versent à temps ou, du moins, le plus tôt possible». (4:7)

2) Recouvrements

Les principales dépenses du maintien de la paix sont les remboursements aux pays pour leur participation, les «recouvrements», selon l'expression utilisée par le ministère de la Défense nationale. Historiquement, l'ONU a assumé le coût de la solde et des indemnités des troupes selon le taux en vigueur à l'ONU (qui est à l'heure actuelle de 1 130,75 \$ US par personne, par mois); le transport de retour du personnel; les coûts liés à toute mission de reconnaissance approuvée par l'ONU; la peinture des véhicules aux couleurs de l'ONU (puis aux couleurs initiales); la location d'équipement lourd pour le chargement et le déchargement; le déplacement de matériel à destination ou en provenance du théâtre des opérations; le coût des fournitures destinées à l'ONU; la dépréciation des véhicules et du matériel aux taux établis

par l'ONU; et le maintien du contingent selon les normes de l'ONU. Le Canada assume tous les autres coûts, comme ceux du Système national de commandement, de contrôle et d'information, et il complète les rations de l'ONU lorsqu'elles ne satisfont pas aux normes canadiennes.

Depuis l'établissement du GOMNUII (Iran-Iraq), les remboursements au Canada se font selon un système de facturation ou un accord financier dit «note verbale», négocié par le Canada, par l'intermédiaire du MDN, et par l'ONU. Ce système est fondé sur les directives de l'ONU à l'intention des pays qui fournissent des contingents et sur un document budgétaire de l'ONU ayant trait à chaque mission. Il comporte également d'autres dispositions propres au Canada, qui peuvent ne pas avoir été mentionnées dans ces documents. De plus, à l'occasion, l'ONU remet au Canada une «lettre d'attribution», où elle lui demande de fournir des biens ou des services supplémentaires non visés par d'autres accords. Ces requêtes sont soumises au même système de facturation.

Il y a souvent des décalages entre la date à laquelle une facture est envoyée et le moment où elle est payée, soit que l'ONU s'interroge sur certaines dépenses, soit qu'elle n'ait aucun relevé faisant état d'une facture reçue. Dans ce dernier cas, le MDN annule simplement l'ancienne facture et en émet une nouvelle. Le tableau 2 indique les coûts estimatifs que les opérations de maintien de la paix de l'ONU ont représentés pour le Canada, depuis 1964.

3) La réforme du financement

Le financement du maintien de la paix présente de nombreuses difficultés, les moindres n'étant pas les formules tortueuses et compliquées que l'ONU a dû concevoir afin de vaincre la réticence politique de certains États membres à s'acquitter de leurs obligations et de parvenir à obtenir assez de fonds pour rassembler les forces voulues. Comme le faisait observer en 1989 le Secrétaire général de l'ONU, M. Perez de Cuellar, il est facile de voter pour une opération de maintien de la paix, mais il faut comprendre qu'un tel vote doit s'accompagner de contributions à une intervention que les membres du Conseil de sécurité ont eux-mêmes réclamée.³⁵ M. de Cuellar a aussi fait remarquer :

Les arrangements financiers actuels ont non seulement un caractère limitatif dangereux au cours de la période d'organisation d'une opération complexe; mais ils imposent également un fardeau financier injuste aux pays qui contribuent à la Force. De plus, ils tendent à amoindrir la perception d'une responsabilité collective, perception psychologique essentielle aux opérations de maintien de la paix.³⁶

³⁵ Thalif Deen, *UN head: we need money not applause*, *Jane's Defence Weekly*, 30 septembre 1989, p. 636.

³⁶ Rapport du Secrétaire général sur le travail de l'Organisation, *Official Records of the General Assembly, Forty-fourth Session, Supplement No. 1*, septembre 1989, (A/44/1), p. 10.

TABLEAU 2

**Opérations de maintien de la paix de l'ONU : coûts estimatifs pour le Canada
depuis l'exercice 1964-1965 jusqu'à l'exercice 1992-1993 (en milliers de dollars canadiens)**

OPÉRATION	Coûts recouvrables (5)	Coûts recouvrés	Non remboursés 11/92
UNFICYP (1)	24 873 \$	9 216 \$	15 657 \$
FNUOD (2)	53 639	52 826	813
ONUST (3)	0	0	0
MONUIK	4 200	3 082	0 (6)
UNAVEM	0	0	0
MINURSO	643	290	353
ONUSAL	40	40	0
APRONUC	6 800	530	0 (6)
FORPRONU I	26 800	2 426	0 (6)
FORPRONU II	0	0	0
BSGAP	0	0	0
UNMOGIP	1 125	1 104	21
CSNU	0	0	0
ONUSOM	18 000	0	0 (6)
OMNUI (4)	7 470	7 362	108
GANUPT (4)	7 480	3 179	4 301
ONUCA (4)	8 457	8 457	0
	159 527 000 \$	88 512 000 \$	21 253 000 \$

- Notes :
- (1) Les factures de l'UNFICYP n'ont pas été payées depuis juin 1980.
 - (2) Les chiffres pour la FNUOD ne sont disponibles que depuis l'exercice 1980-1981.
 - (3) Les chiffres pour l'ONUST ne sont disponibles que depuis l'exercice 1975-1976.
 - (4) Le GOMNUII, le GANUPT et l'ONUCA sont redéployés.
 - (5) Les montants à recouvrer comprennent le remboursement du coût des troupes et toutes les factures envoyées à l'ONU à des fins de recouvrement.
 - (6) Une facture a été envoyée à l'ONU en décembre 1992 pour recouvrer les coûts de la participation du Canada à la MONUIK. Les factures ne sont pas encore établies pour l'APRONUC, la FORPRONU I, ni l'ONUSOM. On est en train d'en déterminer les montants réels.

Or, fait notable, les montants en question sont relativement faibles. Cependant, vu la multiplication sans précédent des nouvelles missions, on prévoit qu'en 1992 le coût du maintien de la paix aura beaucoup augmenté : il devrait friser les trois milliards de dollars américains, comparativement à 730 millions de dollars US en 1991. Mais en admettant ce chiffre de trois milliards, le reste du budget administratif de l'ONU, par contre, ne s'élèvera qu'à un milliard de dollars américains. M. Brian Urquhart a indiqué au Sous-comité que, malgré les anomalies du système de quotes-parts (par exemple, la quote-part de plusieurs États riches du Golfe reste très faible), le problème serait soluble si les gouvernements payaient leurs dettes à temps.

Malheureusement, l'ONU ne possède aucun fonds de réserve qui lui rapporte des intérêts. Dans *Agenda pour la paix*, plusieurs propositions visent à redresser cette situation. Ainsi, pour résoudre les problèmes de trésorerie imputables au niveau élevé des contributions non acquittées et à l'insuffisance des réserves, le Secrétaire général propose les mesures suivantes :

- . réclamer des intérêts sur les contributions non acquittées;
- . porter le fonds de roulement à 250 millions de dollars et faire en sorte qu'il représente 25 p. 100 du montant annuel des dépenses réparties entre les États membres au titre du budget ordinaire;
- . créer temporairement un fonds de réserve pour le maintien de la paix, d'un montant de 50 millions de dollars, qui servirait à financer le démarrage des opérations de maintien de la paix;
- . autoriser le Secrétaire général à contracter des emprunts auprès d'établissements de crédit, lorsqu'il ne peut plus obtenir de liquidités auprès d'autres sources;
- . créer un fonds «autorenouvelable» pour l'aide humanitaire, de l'ordre de 50 millions de dollars, qui serait utilisé en cas de problème humanitaire aigu (cette proposition a maintenant été appliquée);
- . établir un fonds de dotation des Nations Unies pour la paix d'un milliard de dollars, pour le règlement des différends et le maintien de la paix.³⁷

Le Secrétaire général a tenu particulièrement à la création immédiate du fonds autorenouvelable de 50 millions de dollars pour le maintien de la paix. En outre, il a préconisé que, pour chaque nouvelle opération de maintien de la paix décidée par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ouvre un crédit représentant un tiers du coût estimatif de ladite opération. Enfin, il a proposé que le Secrétaire général soit autorisé, dans des circonstances exceptionnelles, à passer des contrats sans procéder à des appels d'offres.

³⁷ *Agenda pour la paix*, p. 44. Il pourrait s'agir d'un mélange de quotes-parts et de contributions volontaires provenant des gouvernements, du secteur privé et de particuliers. Ce fonds pourrait alors servir à financer le démarrage des opérations de maintien de la paix. Outre ces propositions du Secrétaire général, d'autres idées ont été avancées, comme la perception d'un droit sur les ventes d'armes, la perception d'un droit sur les voyages aériens internationaux, l'autorisation donnée aux Nations Unies d'emprunter auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

Le Sous-comité recommande :

a) que le gouvernement du Canada appuie pleinement les efforts du Secrétaire général pour améliorer la situation financière actuelle de l'ONU, et notamment les propositions qu'il présente dans son rapport *Agenda pour la paix*;

b) que le gouvernement du Canada, à chaque occasion qui se présente et aux plus hauts échelons, presse les pays qui accumulent les arriérés dans leurs contributions au budget général de fonctionnement des Nations Unies, particulièrement en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, de s'acquitter de leurs dettes; et

c) que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur fassent tenir régulièrement au Parlement un bilan clair et détaillé des coûts de notre participation aux opérations de maintien de la paix et des sommes que nous recouvrons des Nations Unies ou d'autres organismes par suite de ces activités, peut-être en même temps que le budget des dépenses annuel, afin d'aider le Parlement à exercer son droit de regard sur le maintien de la sécurité nationale.

Les organismes régionaux

Dans son rapport *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général de l'ONU n'a pas cherché à établir un cadre ou une division du travail qui régirait les relations entre l'ONU et les organismes régionaux. Il a toutefois soutenu qu'une coopération accrue entre les deux niveaux d'organisation présenterait de grands avantages :

...l'action régionale, par le biais de la décentralisation, de la délégation et de la coopération aux efforts de l'Organisation des Nations Unies, pourrait non seulement rendre plus légère la tâche du Conseil, mais contribuer également à la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales.³⁸

Le chapitre VIII de la Charte de l'ONU, intitulé «Accords régionaux», ne donne pas de définition précise de ces accords, ce qui laisse aux Nations Unies une grande marge de manoeuvre. Les organismes régionaux en question pourraient être des organes créés par traités, des organisations de sécurité et de défense mutuelles, des organisations destinées à assurer le développement régional ou des groupes constitués pour s'occuper de questions politiques, économiques et sociales particulières. Mais ces organisations ne peuvent coopérer

³⁸ *Ibid.*, p. 40

avec les Nations Unies que si leurs activités sont conformes aux objectifs et aux principes de la Charte.

Récemment, l'ONU s'est jointe à des groupements régionaux pour régler des problèmes particuliers. Elle a coopéré avec l'Organisation de l'unité africaine et la Ligue des États arabes à propos de la Somalie. Elle a travaillé avec l'Association des pays du Sud-Est asiatique et avec des États de diverses régions pour réunir à Paris les parties au conflit cambodgien. Dans le cas du Nicaragua, une initiative complexe à laquelle ont participé des États individuels, des groupes d'États et l'Organisation des États américains a contribué au rétablissement de la paix. En ce qui concerne la Yougoslavie, la CEE, la CSCE et l'OTAN ont toutes tâché de collaborer avec l'ONU pour rétablir la paix.

On peut s'étonner, malgré une telle coopération, de l'absence manifeste de progrès et des nombreuses querelles internes entre l'ONU et les divers organismes régionaux. Le traitement de la crise en Yougoslavie est venu aggraver le problème. Le fait que le Conseil de sécurité ait approuvé le 17 juillet un accord de cessez-le-feu négocié par la Communauté européenne a provoqué la colère du Secrétaire général, étant donné le fardeau supplémentaire qu'un tel accord imposerait à l'ONU. Le Secrétaire général craignait, d'une part, les pressions supplémentaires auxquelles serait soumise l'Organisation, dont les capacités sont déjà restreintes, et, d'autre part, que les troubles en Europe ne monopolisent l'attention aux dépens de la Somalie, aux prises avec des problèmes encore plus terribles. M. Boutros-Ghali a fait remarquer que les organismes régionaux sont au service des Nations Unies.³⁹

Dans son témoignage devant le Sous-comité, M. Geoffrey Pearson a soutenu que l'OEA et l'OTAN devraient «participer davantage et être davantage prêtes et préparées à participer à des opérations de maintien de la paix dans le cadre de conflits régionaux particulièrement dans le cas de l'OTAN». (5:17) De son côté, M. Jeremy Kinsman a observé que le Canada exerçait «des pressions pour que les organismes régionaux, par exemple la CSCE en Europe, soient davantage considérés comme l'autorité politique responsable des opérations de maintien de la paix». Il a ajouté que Mme Barbara McDougall, ministre des Affaires extérieures du Canada, a été «la première à commencer à explorer la possibilité que les ressources de la CSCE et de l'OTAN servent à asseoir les interventions futures en Europe pour le maintien de la paix». (4:6)

À une réunion tenue en novembre 1991, les chefs des États membres du Conseil de l'Atlantique Nord ont convenu que les alliés de l'OTAN devraient être appelés à contribuer à la stabilité et à la paix mondiales en fournissant des troupes pour les missions des Nations

³⁹ Patrick E. Tyler, «U.N. Chief's dispute with Council Boils Over», *The New York Times*, 3 août 1992. Pour plus de détails sur le différend qui a opposé le secrétaire général et le Conseil de sécurité, voir l'édition hebdomadaire du *Manchester Guardian*, 2 août 1992.

Unies.⁴⁰ À l'occasion de leur dernière réunion à Helsinki en juillet 1992, les responsables de la CSCE ont désigné officiellement l'OTAN comme instance du maintien et du rétablissement de la paix, se prévalant du droit de se désigner comme «conférence régionale» en vertu de la Charte de l'ONU. Bien qu'on n'ait pas encore précisé comment l'OTAN s'acquitterait de son nouveau rôle, il est fort probable qu'elle sollicitera la participation des Forces canadiennes.

Il faut noter ici que le colonel David Ethell a lancé une mise en garde, mentionnant certains risques que comporte la participation d'organismes régionaux inexpérimentés à des opérations de maintien de la paix. En ce qui concerne les opérations de la CEE en Yougoslavie notamment, il a affirmé :

S'il existe un exemple classique de la façon de ne pas constituer une opération de maintien de la paix, c'est bien la Mission d'observation de la Communauté européenne. Elle est très mal commandée, si on se rappelle le fait que la mission est dirigée par un ambassadeur du pays qui occupe la présidence de la Communauté européenne... Son équipement est très médiocre. Les véhicules sont fournis par un certain nombre de pays, dont ne fait pas partie le Canada, et les communications lorsque la mission s'est trouvée en Bosnie-Herzégovine étaient déplorables. Les observateurs militaires couraient des risques. (7:14)

Il a ajouté :

La participation de la CEE dans les États balkaniques pose un problème sur le plan des opérations des contrôleurs ou observateurs, en ce sens que la CEE entretient, paraît-il, un parti-pris en faveur de la Croatie. En fait, il est évident que l'appui de l'Allemagne aux Croates, la participation de la France en Ukraine et l'appui de la Grèce à la Serbie ont causé des problèmes pour les contrôleurs de la Communauté européenne et les a placés dans une situation de risque considérable. (7:15)

Etant donné que l'OTAN a élargi son mandat pour participer aux missions de l'ONU et qu'elle est la seule organisation militaire multilatérale, qui soit crédible dans le monde occidental:

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada exhorte les membres de l'OTAN à prendre les mesures qui s'imposent pour appuyer de manière plus décisive les missions de l'ONU.

⁴⁰ «Rome Declaration on Peace and Cooperation», *Nato Review*, décembre 1991, p. 30.

IV LES EFFORTS DU CANADA

Les ressources canadiennes pour le maintien de la paix

À la fin de 1992, après environ 45 ans de participation au maintien de la paix, le Canada avait affecté un effectif total de près de 100 000 personnes à plus de 30 missions de l'ONU et d'autres organisations. La déclaration annuelle du ministre de la Défense nationale, prononcée en avril 1992, de même que les livres blancs de la Défense de 1964, 1971 et 1987, confirment que la paix reste l'une des principales missions des Forces armées canadiennes. En outre, étant donné la légitimité renouvelée des Nations Unies, le Canada «pourrait être prié encore plus souvent que par le passé d'apporter sa contribution au maintien de la paix».¹

En fait, d'après le major-général John MacInnis, alors chef de la Planification opérationnelle et du Développement de la force au quartier général de la Défense nationale, comme le Canada a été appelé à participer à toutes les opérations de maintien de la paix en cours, le MDN a décidé d'éliminer le plafond de 2 000 membres pour tenir compte de l'élargissement de son mandat en matière de maintien de la paix. (3:16) Le général John de Chastelain, qui était alors Chef d'état-major de la Défense, a indiqué au Sous-comité qu'après l'envoi de troupes en Somalie en décembre 1992, l'engagement actuel du Canada s'élèverait à 4 500 personnes, (9:39) ce qui représente environ 10 p. 100 de la totalité des troupes de maintien de la paix déployées aujourd'hui à travers le monde. (9:40)

Incidemment, ces 4 500 gardiens de la paix comptent pour près de 6 p. 100 des forces régulières du Canada (80 000). Mais le fardeau assumé par le Canada et par ses soldats est bien plus grand encore. Outre les 4 500 membres de nos forces qui sont déployés pour le maintien de la paix, il y en a un nombre équivalent qui se préparent à les remplacer (par rotation), et un autre contingent semblable qui est revenu au pays où il se trouve en congé et en voie de réorganisation. La plupart de ces effectifs, sinon tous, appartiennent aux forces terrestres, qui ne comptent que 19 000 réguliers.

Il faut dire que certaines unités d'infanterie et de soutien sont presque toujours en service d'une mission à l'autre. Les unités du génie, entre autres, ont été particulièrement sollicitées par les interventions au Koweït, en Croatie et ailleurs. Les bataillons en poste à Chypre disposent généralement d'une compagnie *ad hoc* formée de réservistes. Une telle capacité d'adaptation est impressionnante, mais elle met à dure épreuve la cohésion des unités et elle coûte cher en termes d'entraînement, d'intégration et d'efficacité.

¹ *La politique de défense du Canada*, avril 1992, p. 5.

Un thème constant de la politique de défense du Canada est que la participation aux opérations de maintien de la paix ne constitue pas une fonction principale des Forces canadiennes, mais une fonction secondaire. Celles-ci trouvent déjà difficile, avec une force régulière limitée, de respecter tous les engagements en matière de défense. La partie Armée des Forces canadiennes — soit les soldats des armes de combat, des armes d'appui au combat, comme les ingénieurs et les spécialistes en communications, et des armes de soutien au combat — d'où provient la majorité des agents de maintien de la paix, compte environ 19 000 soldats.² (9:38) Les autorités militaires ont indiqué qu'elles sont capables de fournir des forces modernes et autonomes dans les domaines des communications, de la logistique et de l'aviation, car leurs effectifs possèdent une formation et une expérience de premier ordre — ils ont une formation de «soldats avant tout» — et ils sont capables de faire face à une multitude de tâches militaires. Le major-général MacInnis a témoigné de ce professionnalisme :

Nos points forts sont l'expérience que nous avons touchant tous les aspects des unités, de l'état-major et du commandement, ainsi que les opérations connexes. Il n'y a pas une mission mise sur pied par les Nations Unies ou une autre organisation au sein de laquelle il n'y a pas de Canadiens qui soit affectés à des postes de responsabilité ou de commandement, soit finissent par occuper un tel poste. ... Les Canadiens sont des professionnels et ils ont l'équipement voulu... Ils bénéficient d'un excellent appui à l'échelle du pays, du gouvernement et du ministère. Nous, les Canadiens, faisons l'envie de tous les autres pays, peu importe l'organisation mère pour laquelle nous travaillons. D'autres observateurs et d'autres unités aimeraient recevoir l'appui que nous recevons du Canada. (7:16)

Quoi qu'il en soit, dans *La politique de défense du Canada de 1992*, le gouvernement déclare qu'il ne peut prédire les besoins éventuels de telle ou telle opération.

Il importe que nos forces armées, si elles veulent conserver leur crédibilité, disposent dans leurs rangs d'un personnel, ainsi que d'unités opérationnelles, en mesure de remplir la totalité des fonctions nécessaires au maintien de la paix. C'est pourquoi les Forces canadiennes se tiendront prêtes à mettre au service des Nations Unies un bataillon d'intervention, une unité de transport aérien et un groupe de communications.³

² Les forces terrestres sont composées de divers éléments intégrés. Ces éléments, aussi appelés armes, sont habituellement regroupés en trois catégories: (1) les armes de combat (la force de frappe), c'est-à-dire les blindés, l'infanterie, l'artillerie et la défense aérienne; (2) les armes d'appui au combat, c'est-à-dire les transmissions, les ingénieurs, la surveillance et l'aviation; et (3) les armes de soutien au combat (la force arrière), c'est-à-dire les services médicaux, l'approvisionnement et l'entretien.

³ *La politique de défense du Canada*, avril 1992, p. 39.

Certains sénateurs ont dit craindre que cette nouvelle orientation ne «dilue» nos forces armées et réduise leur capacité d'exercer d'autres fonctions. Mais le major-général MacInnis a expliqué que, la guerre froide étant terminée, nous pourrions désormais consacrer plus de ressources au maintien de la paix. Il a toutefois assuré le Sous-comité que «nous n'avons pas à déployer tout ce que nous avons dans les missions de maintien de la paix. Nous pouvons répondre de manière crédible et significative aux demandes de l'ONU en l'aidant à la planification avant d'envoyer le genre de force que nous voulons pour une mission particulière». (3:16-17)

Cette idée a été précisée par l'honorable Marcel Masse, le ministre de la Défense de l'époque, quand il a indiqué au sous-comité que le MDN tenait à limiter la portée et l'ampleur des interventions :

C'est ainsi que nous pourrions peut-être concentrer notre participation de plus en plus sur l'étape initiale des missions, qui exigent entre autres un savoir-faire en logistique et en communications. Autrement dit, les militaires canadiens prépareraient le terrain, en quelque sorte. Puis, ayant démontré que la mission était réalisable, nous laisserions les autres nations prendre la relève dans le temps. (9:37)

Dans cette optique, la contribution canadienne au Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Iraq (GOMNUII) était idéale, puisque les Canadiens n'y ont fait qu'une brève intervention. Une unité de transmission des Forces canadiennes a mis sur pied le système initial de communications et s'est retirée dans les six mois.

L'idée est bonne, et le Sous-comité se demande s'il ne faudrait pas la développer davantage. Comme on l'a déjà indiqué dans ce rapport, il n'est pas dans l'intérêt du Canada de fournir uniquement des compétences spécialisées, telles qu'en logistique et en communications, pour les opérations de maintien de la paix. Cela «dilue» les compétences dont ont besoin les Forces canadiennes et restreint indûment la participation canadienne, une situation qui nuit au moral des troupes exclues. Le Sous-comité considère que la même approche présenterait des avantages pour les unités des armes de combat. En d'autres mots, pour tous les engagements en matière de maintien de la paix, le Canada pourrait déployer ses armes de combat, d'appui au combat et de soutien au cours de l'étape initiale d'une opération. Il devrait donc disposer d'une force relativement mobile, possédant des moyens de transport qui lui permettent de se déployer rapidement. Les Canadiens établiraient l'infrastructure de base de l'opération, seuls ou en coopération avec les forces professionnelles d'autres pays. Dans le cas d'opérations plus dangereuses, les unités des armes de combat pourraient être plus fortement armées que pour les opérations classiques de maintien de la paix, afin de dissuader toute partie hostile. Le colonel Donald Ethell a décrit ce qui pourrait être considéré comme le précurseur de ce genre de déploiement :

[D]ans les premiers jours de l'UNFICYP à Chypre, il y avait un type de force qui n'est plus en vogue maintenant dans nos opérations de l'ONU; le déploiement de la force Sabre, qui était une démonstration de force, le déploiement de la compagnie de fusiliers de réserve, l'organisation de chars légers, de mortiers, et le peloton anti-char. Il y a eu démonstration de force dans les zones disputées de Chypre au point d'intimider les habitants de la place qui auraient pu causer certains problèmes. L'ONU et les autres organismes ont abandonné ce type de force. (7:11)

Quoi qu'il en soit, grâce au déploiement rapide d'un tel contingent dès le début d'un conflit, on assurerait une stabilité initiale qui permettrait à l'ONU de préparer et d'organiser une force à caractère plus permanent. Les Forces canadiennes devraient envisager la mise sur pied d'un contingent de ce genre, mobile, capable d'intervenir rapidement et mieux armé que les bataillons des opérations classiques. Une fois que cette force aurait préparé le terrain à l'opération, le Canada pourrait en principe la retirer. Par ailleurs, cette intervention pourrait constituer l'élément essentiel de la contribution canadienne à la force multinationale d'imposition de la paix, qui a fait plus haut l'objet de recommandations de la part du Sous-comité.

Il ne faut pas oublier toutefois que si le Canada a pu dépêcher des troupes aussi rapidement durant la crise dans l'ancienne Yougoslavie, c'est parce que ces troupes étaient déjà en poste à la base des Forces canadiennes de Lahr, en Allemagne. Elles se trouvaient, avec leur équipement et leur soutien logistique, près de la zone de déploiement. La chose ne sera plus possible lorsque la base de Lahr sera fermée en 1994. Le major-général MacKenzie a témoigné du fait que l'existence d'une base à Lahr nous avait permis de dépêcher rapidement des troupes à partir de l'Allemagne. (8:48) Lahr présente l'avantage supplémentaire de servir d'étape aux troupes canadiennes qui se rendent à Chypre, au Moyen-Orient ou dans l'ancienne Union soviétique. Si le Canada veut assumer un plus grand rôle de maintien de la paix, ses forces armées doivent être en mesure de dépêcher rapidement des troupes dès le lancement d'une nouvelle opération et de leur assurer l'entraînement et l'équipement nécessaires.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de fournir un lieu d'étape à nos militaires en Europe, de préférence en Allemagne. On assurerait ainsi un centre de logistique et de transport aux forces de maintien de la paix, ce qui faciliterait le mouvement des troupes vers les régions de conflit en Europe de l'Est et au Moyen-Orient.

La formation

Au cours de la nouvelle ère qui s'amorce, il est fort probable que le Canada et d'autres pays se verront de plus en plus sollicités pour offrir leur aide au maintien de la paix. La formation dans ce domaine est donc un thème central qui s'est dégagé de débats récents à l'ONU. Il y a plus d'un an, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU

publiait un rapport qui énonçait un certain nombre de recommandations à ce sujet. Ainsi, on demandait aux États membres de mettre sur pied leurs propres programmes nationaux de formation en maintien de la paix, et aux États où de tels programmes sont déjà en place, d'y ajouter un volet de sensibilisation interculturelle. On demandait en outre aux États membres d'assurer à d'autres pays l'accès à leurs programmes de formation et d'envisager l'établissement de centres régionaux et nationaux de formation en maintien de la paix. (9:72)

Le Canada a été l'un des six pays à coparrainer ces recommandations devant l'Assemblée générale de l'ONU, qui les a adoptées en décembre 1991. Il est intéressant de constater l'écart qui existe entre ces recommandations et ce qui se fait à l'heure actuelle au Canada.

À maintes reprises, les témoins qui ont comparu devant le Sous-comité ont parlé de l'excellence de la formation militaire donnée par les Forces canadiennes aux soldats de la paix. (3:17, 3:15, 6:17, 7:9, 7:18) Ces opinions se fondent sur la réputation canadienne en matière de maintien de la paix, ainsi que sur les remarques de représentants d'autres pays, qui s'occupent directement ou indirectement de maintien de la paix à l'ONU.

Les Forces canadiennes croient qu'on peut assurer le maintien de la paix, en tant qu'opération secondaire, sans chambarder la formation régulière. Une récente étude interne du MDN sur le maintien de la paix concluait que «les outils du soldat sont les outils du personnel du maintien de la paix ... les former à la guerre, c'est aussi les former à la paix». Pour le ministère de la Défense nationale, le meilleur gardien de la paix est celui qui connaît bien son métier, qu'il soit soldat, marin ou aviateur.

Le major-général MacInnis a mis le Sous-comité en garde contre le danger d'une formation limitée au maintien de la paix, au détriment d'une formation générale au combat, car «la force militaire qui s'entraînerait exclusivement pour des opérations de maintien de la paix, a-t-il déclaré, n'atteindrait pas le niveau de potentiel de la plupart des anciens belligérants, ce qui représenterait une situation à tout le moins instable et, selon mon expérience, dangereuse». (3:8)

Les Forces canadiennes reconnaissent toutefois qu'elles doivent donner à leurs membres une formation spécialisée avant de les affecter à une opération de maintien de la paix. Par exemple, un bataillon envoyé à Chypre recevra une formation à sa garnison d'attache avant de rejoindre la force de l'ONU à Chypre. La durée de cette formation *spécifique à chaque mission* varie selon l'urgence de l'opération ou la nature de l'intervention. Elle est structurée conformément aux lignes directrices de formation de l'ONU. Voici d'autres genres de formation en matière de maintien de la paix :

La formation d'intervention — donnée chaque année par la force de réserve de l'ONU dans différentes régions du monde. Les dates et l'endroit varient d'une année à l'autre.

La formation de remplacement, de renforcement et de roulement — conçue expressément pour le personnel de l'unité de logistique des Forces canadiennes affecté à la FNUOD sur le plateau du Golan. D'une durée d'une semaine, elle est dispensée chaque trimestre à une centaine de candidats à la BFC Montréal.

La formation d'observation militaire — donnée une fois l'an sur une période de huit jours, à la BFC Montréal, aux officiers ayant reçu un avis d'affectation à une mission en cours. Elle est conforme aux lignes directrices de formation de l'ONU. On en donne également une version ponctuelle et intensive, de trois jours, au QGDN, à Ottawa, à l'intention des officiers avisés à brève échéance d'une opération de maintien de la paix.

En plus de former ses propres membres, les Forces canadiennes aident à former les effectifs de maintien de la paix d'autres pays, cette aide prenant habituellement la forme d'un exposé à un collège militaire, au sein d'un ministère de la défense ou à un collège de maintien de la paix. Ces dernières années, les équipes canadiennes ont répondu à des demandes du monde entier. De plus, le Programme d'aide à l'instruction militaire (PAIM) des Forces canadiennes assure, au Canada, une formation générale destinée aux militaires des pays en développement, même si peu d'entre eux sont susceptibles de contribuer aux opérations de maintien de la paix.

Le Sous-comité convient que la formation militaire donnée aux soldats canadiens de la paix est d'une qualité exceptionnelle, mais il croit qu'on pourrait encore l'améliorer en y ajoutant des sujets qui ne sont pas forcément de nature militaire. Une anecdote que le professeur Harald Von Riekhoff, de l'Université Carleton, a racontée au Sous-comité en donne un exemple :

[Un] jeune commandant, qui avait été ingénieur de combat pour la MONUIK, la mission de maintien de la paix au Koweït, a déclaré que, tout à fait par hasard, deux ou trois jours avant qu'il ne parte rejoindre son unité, on avait fait venir un professeur. ... C'était un vrai expert, très calé dans la culture et l'histoire de la région concernée et il leur avait fait un cours intensif de deux ou trois jours. Ce commandant a dit que ce cours lui avait vraiment sauvé la vie. En effet, il lui avait fallu être en mesure d'observer les bonnes coutumes pour pouvoir identifier les différents groupes et les différents problèmes. Il aurait été beaucoup plus difficile pour lui et pour son unité de fonctionner s'il n'avait pas bénéficié de cette formation spéciale. (6:17)

Cet exemple est rassurant parce qu'il indique une certaine forme de préparation culturelle. Cependant, le Sous-comité s'inquiète du caractère improvisé d'une formation qui concerne quelque chose d'aussi fondamental que l'aptitude à traiter efficacement avec un milieu politique et culturel entièrement différent du milieu canadien.

Mais une question encore plus fondamentale se pose. Le présent rapport repose tout entier sur l'idée que le monde vient d'entrer dans une nouvelle ère et que le maintien de la paix se conjugue autrement. Les compétences qui nous ont bien servi pendant les longues années de la guerre froide peuvent encore nous être utiles aujourd'hui, mais ce n'est pas une certitude. En d'autres termes, nous devons nous adapter aux circonstances nouvelles et tâcher, à tout le moins, de nous familiariser avec les nouvelles compétences qui peuvent s'avérer nécessaires.

Le brigadier-général Clayton Beattie (à la retraite), qui était commandant du contingent canadien à Chypre au moment de l'invasion turque, a déclaré devant le Sous-comité :

Je crois que si nous envisageons la situation générale, la plupart des choses peuvent être mieux faites. J'ai découvert que si les gens s'unissent pour étudier une situation, un secteur problème, ils peuvent habituellement trouver une meilleure façon de faire les choses. Le fait qu'un sujet aussi important que le maintien de la paix ne fasse l'objet que d'une heure et demie d'enseignement militaire supérieur au cours de l'année scolaire est révélateur. (9:84-5; voir également 9:81)

Il a fait remarquer qu'à titre de commandant de la base à Borden, à son retour de Chypre, douze écoles étaient sous son autorité, dont des écoles de transmissions, d'administration et de logistique, de défense chimique, biologique et nucléaire. (9:82) Toutefois, il n'existe toujours pas d'école où l'on enseigne des aspects aussi fondamentaux que la résolution de conflits et la médiation, même si le colonel Michael Houghton, directeur des Opérations de maintien de la paix au QGDN, a indiqué au sous-comité que «la tendance favorise manifestement une plus grande participation au règlement des conflits». (3:14)

De toute évidence, la médiation et la négociation ne sont pas des sujets qui se prêtent facilement à la quantification ou à l'abstraction, ni à une démarche scientifique «objective» au même titre que d'autres formations. Il est donc d'autant plus nécessaire de les approfondir et de tâcher de les enseigner avec plus de rigueur, sinon ils risquent d'être laissés à la gouverne du hasard ou de l'intuition.

Les Forces canadiennes soutiennent que l'entraînement d'un soldat à l'utilisation de la force est précisément la formation dont il a besoin pour devenir un bon gardien de la paix. Mais la médiation n'est pas une aptitude typiquement militaire; elle ne comporte aucun aspect belliqueux ou militariste. En fait, c'est tout le contraire. Il faut cultiver cette compétence particulièrement chez les soldats formés au combat. Ils ont besoin d'une formation dans ce domaine.

D'autres sujets devraient aussi faire partie de la formation des nouveaux gardiens de la paix. Le brigadier-général Beattie et M. Peter Langille, de Common Security Consultants, en ont mentionné certains : la structure générale de l'ONU, la Charte de l'ONU, les organes de commandement et de contrôle de l'ONU; un aperçu des activités de maintien de la paix; la

protection et la défense des missions de maintien de la paix; les mesures d'intervention en cas d'urgence; les règles de conduite au sein d'une force multinationale; la neutralité; l'impartialité et la sensibilisation aux autres cultures. (9:81)

Le Sous-comité estime que des programmes de ce genre devraient être obligatoires pour tout le personnel des Forces canadiennes et qu'une formation supplémentaire, préférablement d'une semaine plutôt que de deux ou trois jours, sur le contexte culturel, historique et politique devrait être donnée à toute unité ou à tout personnel des Forces canadiennes envoyé en mission.

Pour améliorer la formation au maintien de la paix, on a proposé de créer un centre spécialisé dans ce domaine au Canada. M. Alex Morrison, de l'Institut canadien des études stratégiques, a décrit l'initiative prise par son Institut pour créer un collège canadien international de maintien de la paix (CCIMP), «qui portera sur tous les aspects du maintien de la paix, allant de la discussion et de la négociation personnelles, et des mécanismes intergouvernementaux et diplomatiques de règlement des conflits jusqu'à des questions plus traditionnelles liées aux opérations internationales et contemporaines de maintien de la paix». (7:8) On a aussi proposé d'utiliser la base de formation et de recrutement des Forces canadiennes à Cornwallis (N.-É). Cependant, même le brigadier-général Beattie et M. Langille, qui ont agi à titre de conseillers pour l'élaboration du projet de Cornwallis, ont admis que d'autres bases conviendraient tout aussi bien. (9:57) Le brigadier-général Beattie a fait remarquer, néanmoins, que la base de Cornwallis permettrait d'assurer les opérations navales, aériennes et terrestres à partir du même endroit. (9:77)

Le Sous-comité est en faveur d'une forme d'institut de formation qui se concentrerait sur certains aspects du maintien de la paix, en particulier la gestion et le règlement des conflits. Cependant, compte tenu des difficultés qu'éprouve la Défense nationale à rationaliser l'infrastructure et les dépenses militaires, il pense comme le colonel Ethell qu'il faudrait laisser au secteur privé le soin de créer une institution de ce genre et que les fonds nécessaires ne devraient pas «venir du budget de la Défense nationale». (7:30)

Par contre, le Sous-comité ne voudrait pas qu'on rejette sur le secteur privé tout le fardeau d'une telle formation, qu'il considère indispensable au bien-être et à l'efficacité des gardiens de la paix canadiens en cette nouvelle ère. On pourrait combiner financement public et privé, dans le cadre d'une entreprise conjointe. Le ministère pourrait envisager une forme quelconque de fusion du programme qu'il dispense au Collège de la Défense nationale avec celui de l'éventuel institut. Ce sont autant de possibilités qu'il vaut la peine d'étudier. Le Sous-comité y reviendra peut-être à une date ultérieure.

Il faut aussi se pencher sérieusement sur l'uniformisation de la formation. En ce moment, le Secrétariat des Nations Unies doit prendre en considération non seulement la compétence militaire lorsqu'il demande des gardiens de la paix, mais aussi la répartition géographique des pays qui envoient des troupes. Aussi la qualité et la compétence varient-elles

beaucoup d'un contingent à l'autre. Il faut, de toute évidence, uniformiser la formation des officiers et des unités au service de l'ONU. Le colonel Ethell a affirmé notamment :

[L]es opérations de maintien de la paix nécessitent une norme internationale, qui pourrait en quelque sorte être établie à partir d'une standardisation de la formation donnée par tous les pays participants. C'est à l'administration centrale des Nations Unies que devrait incomber la responsabilité de cette standardisation ... soit à New York, soit dans les pays de résidence ou procéder à l'instar des Forces canadiennes, qui envoient des équipes dans les pays qui demandent une aide d'équipes et d'experts des Forces canadiennes pour mettre au point ce genre de programme de formation. (7:17)

Les témoins qui ont comparu devant le Sous-comité ont convenu, en général, que le Canada devrait faire profiter davantage de son savoir-faire les autres pays qui fournissent des troupes au maintien de la paix. (5:18; 7:7) C'est là une autre tâche qui pourrait être accomplie plus facilement et plus efficacement au sein d'un institut spécialisé.

Le Sous-comité convient, avec les Forces canadiennes, qu'un soldat de la paix bien entraîné doit posséder des compétences générales en matière de combat et estime que ce type de formation est primordial.

Le Sous-comité recommande cependant que le programme général de formation des Forces canadiennes dispensé dans les collèges militaires, à l'intention des officiers et autres, mette davantage l'accent sur le règlement et la gestion des conflits, de même que sur l'ONU, les organisations régionales ainsi que l'histoire des opérations de maintien de la paix et leurs méthodes. Quand des effectifs des Forces canadiennes sont déployés dans un pays étranger, il faut leur fournir une formation spéciale sur l'histoire, les traditions et la culture de ce pays.

Le Sous-comité recommande que les Forces canadiennes continuent d'aider les pays qui manquent d'expérience dans la formation au maintien de la paix en participant à des colloques et en mettant sur pied des programmes nationaux de formation.

Le Sous-comité recommande que les équipes du ministère de la Défense nationale chargées d'assurer une aide internationale en matière de maintien de la paix élaborent, de concert avec le siège des Nations Unies, des normes de formation pour l'ONU, en s'inspirant largement de l'expérience du Canada et des autres pays qui ont contribué substantiellement aux missions de paix.

Les opérations de maintien de la paix ont pris une telle ampleur qu'on demande aussi aux intervenants civils (observateurs, personnel électoral, défenseurs des droits de la personne et administrateurs civils) d'être au fait des activités de l'ONU et de l'arrière-plan culturel de la mission en cours. L'intervention de l'ONU en Namibie, au Salvador et au Cambodge, par exemple, montre l'importance de la participation des civils à côté des militaires pour le rétablissement de la paix. Il y a lieu d'examiner la manière dont les pays qui envoient des troupes peuvent répondre à ce besoin. Comme le souligne le professeur Von Riekhoff, «cela crée à la fois un défi et un problème administratif, car nous n'avons pas de forces policières de réserve». (6:16) Cependant, on pourrait établir «une réserve identifiable» de personnes qui ont une expérience du maintien de la paix, constituer à ce propos un répertoire du personnel sous forme de banque de données..

Le Sous-comité a entendu différentes propositions à cet égard, surtout du professeur David Cox qui a suggéré que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, crée une force civile équivalente à la force de réserve de l'ONU. (6:9) Le professeur Von Riekhoff a, pour sa part, proposé la création d'un répertoire pour «prendre en considération toutes les personnes ayant exercé un rôle de maintien de la paix à titre militaire, policier ou civil, pour conserver la trace de leurs impressions à ce titre». (6:24) Ces renseignements seraient inscrits dans une base de données et seraient «une première étape en vue de la création d'un plus vaste bassin de personnes disponibles auxquelles on pourrait faire appel très rapidement». (6:24)

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale ajoute à son actuelle base de données un répertoire ou une banque de données spécialisée sur le maintien de la paix, qui renseigne sur les militaires, policiers et civils canadiens ayant pris part à des missions d'observation et de maintien de la paix.

Les réserves

Le livre blanc de la Défense de 1987 annonçait que la structure des Forces canadiennes serait dorénavant fondée sur le concept de la Force totale, lequel réduit considérablement la distinction entre Force régulière et Force de réserve. En dépit des nombreux changements survenus dans la situation stratégique et le financement des Forces canadiennes, le concept de la Force totale continue d'être le moteur de la restructuration militaire au pays. *La politique de défense du Canada*, publiée par le ministère en avril 1992, en réaffirmait d'ailleurs le principe :

Le concept de la Force totale prend d'autant plus d'importance qu'à long terme la Force régulière sera réduite. Il prévoit une intégration plus complète des éléments de la Force régulière et de la Réserve, et une collaboration plus étroite entre eux. En règle générale, les missions seront assignées aux Forces canadiennes dans leur ensemble, plutôt qu'à la seule Force régulière ou à la

seule Réserve. Les nouvelles structures adoptées permettront de faire appel à des groupements de l'une et de l'autre, suivant les circonstances, sans qu'il soit nécessaire de se préoccuper d'autres choses que du type d'unité à constituer, de son degré de préparation et des compétences requises dans telles ou telles situations.⁴

Dans le cadre de la Force totale, les réserves doivent s'intégrer plus étroitement aux forces régulières et sont appelées à jouer le même rôle qu'elle. C'est pourquoi les Forces canadiennes, et plus particulièrement la Milice, cherchent maintenant à donner aux réserves de meilleures ressources et installations d'entraînement, ainsi que plus d'occasions de participer à des opérations.

En 1978, aux termes de la directive P26 du quartier général de la Défense nationale, les réserves canadiennes ont été chargées de fournir des effectifs pour des opérations de maintien de la paix. Depuis, divers corps de réserve ont pris part à des activités de maintien de la paix. Le général MacInnis a expliqué au Sous-comité le rôle des réserves canadiennes dans le maintien de la paix :

Pour les missions de maintien de la paix, nous avons pour politique d'inclure les réservistes en nombres plus ou moins grands. Par exemple, deux RCR de Gagetown ont amené avec eux une compagnie complète de réservistes du Canada de l'Atlantique. Le premier régiment, le Royal Canadian Horse Artillery, en route pour Chypre en septembre [1992], amènera une compagnie entière de l'Ouest canadien. En prévision de la rotation qui nous emmènera en Yougoslavie, nous nous attendons à intégrer un grand nombre de réservistes, probablement au moins une compagnie, dans le bataillon de rotation. Pour les préparer et les intégrer dans l'unité en cause, nous leur demandons d'être en service à plein temps après quelque trois à six mois d'entraînement à plein temps avec l'unité qui se prépare à aller à Chypre. (3:18)

Bien que les réservistes soient entraînés au combat selon les mêmes critères que les soldats réguliers, ils n'y consacrent pas le même temps qu'eux et ils n'ont pas nécessairement accès à un équipement de même qualité. D'après M. Alex Morrison, «il faut une certaine formation pour amener un réserviste du niveau du manège militaire local au niveau où il peut participer au maintien de la paix». (7:22) Les soldats et les jeunes officiers de réserve peuvent se comparer aux réguliers, mais on constate un problème persistant parmi les grades supérieurs (à partir des sergents, chez les sous-officiers, et des capitaines chez les officiers commissionnés). Ils manquent presque tous de l'expérience approfondie et du professionnalisme, qui font partie des atouts des forces canadiennes de maintien de la paix.

⁴ Ministère de la Défense nationale, *La politique de défense du Canada*, avril 1992. p. 17.

Durant la guerre du Golfe, l'armée américaine a connu de graves problèmes lorsqu'elle a voulu mobiliser ses forces de réserve dans le cadre d'une «force totale». Ces unités n'étaient pas prêtes au combat malgré des années d'entraînement avec des équipements complets de première ligne. Le problème semblait attribuable en grande partie au manque d'expérience et de compétence des sous-officiers et officiers.⁵

De même, dans les Forces canadiennes, pour rendre vraiment opérationnelles les sous-unités de la milice à Chypre, il a fallu les renforcer d'un nombre considérable de sous-officiers réguliers et les placer sous la surveillance étroite des commandants de la Force régulière. Les réservistes auxquels on a fait appel sur d'autres théâtres d'opération ont été intégrés à titre individuel, non comme sous-unités. Cette situation et le fait que les missions de maintien de la paix sont souvent mises sur pied à bref délai militent en faveur de forces permanentes, pleinement formées et prêtes au pied levé. Bref, le genre d'effectifs qui a permis au Canada d'acquérir une réputation d'efficacité grâce à la formation professionnelle que possèdent les officiers et soldats de ses forces de maintien de la paix.

Par contre, les États-Unis ont constaté aussi, durant la guerre du Golfe, que les unités spécialisées et logistiques de leur réserve ont surpassé les unités régulières. C'est parce qu'il s'agissait de spécialistes -- en camionnage, gestion des approvisionnements, pilotage d'hélicoptères ou autre -- et que leur domaine de spécialisation était souvent rattaché au travail qu'ils exerçaient dans le civil. Dans ce genre d'unités, les compétences dans un métier sont plus importantes que les compétences militaires.

Les membres du Sous-comité se demandent donc s'il n'y aurait pas lieu de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, qui pourraient être chargées de fonctions autres que de combat, comme le maintien de la paix. La question est importante, car le manque de fonds oblige de nombreux États qui fournissent des contingents à dépendre de pays comme le Canada pour obtenir de l'équipement, des fournitures et des moyens de transport durant des opérations de maintien de la paix.⁶ On réclame souvent au Canada les services de spécialistes en logistique, en entretien et en communications que des pays en développement ne peuvent fournir avec leurs troupes. Si ce besoin se maintient, la capacité des Forces canadiennes d'assumer d'autres responsabilités pourrait être compromise. Ainsi, dans ce contexte, le Canada voudra peut-être envisager la possibilité d'augmenter le nombre de ses logisticiens et spécialistes en communications.

⁵ John G. Roos et Benjamin F. Schemmer, «The Desert Storm Bares «Roundout» Flaw but Validates Army Modernization Goals», *Armed Forces Journal International*, avril 1992, p. 14-15.

⁶ Indarjit Rikhye et Kjell Skjelsback, éditeurs, *The Future of Peacekeeping: The United Nations and Peacekeeping*, New York, 1990, p. 181.

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale entreprenne une étude approfondie sur la possibilité de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, unités qui pourraient servir aux opérations de maintien de la paix plutôt que de guerre proprement dite.

V LE DÉFI À RELEVER

Un critique distingué a écrit : «La tâche d'un critique consiste à déceler les idées reçues qu'engendrent les succès du passé et qui, en période de changement, gênent le fonctionnement de l'imagination.» C'est dans cet esprit que le Sous-comité a entrepris son travail. Que nos efforts s'avèrent utiles ou non, ce sera aux historiens d'en juger. Pour notre part, nous espérons que ce rapport sera reçu comme une critique réfléchie des activités internationales de maintien de la paix et qu'il suscitera des actions ou des réactions promptes de la part des décideurs, quand ils évalueront le rôle futur du Canada dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales.

En terminant, le Sous-comité tient d'abord à souligner que, dans la nouvelle ère, bien des occasions s'offriront sans doute aux Canadiens de participer à divers types d'opérations de maintien de la paix, dont certaines seront beaucoup plus compliquées et dangereuses qu'auparavant. Le Canada ne pourra pas toujours participer comme il l'a fait jusqu'ici. Il ne pourra pas notamment s'engager dans toutes les missions qui se présentent. En fait, il ne le devrait pas, si ses ressources ou ses intérêts lui dictent une autre conduite.

De plus, dans les missions auxquelles il participera, le Canada devra modifier son approche. D'abord, qu'il prenne part ou non aux opérations en cours, il devra contribuer à une nouvelle définition du maintien de la paix. Ensuite, il est temps pour lui de définir clairement ses propres intérêts. Enfin, le rendement des Forces canadiennes a été bon, mais les situations auxquelles elles font face évoluent et appellent de nouvelles solutions.

De prime abord, le Sous-comité a été impressionné par les témoignages qui indiquent que le monde a beaucoup changé. Le maintien de la paix, naguère une activité relativement périphérique, occupe maintenant l'avant-scène des relations internationales. Or, malgré son importance accrue et la multiplication de ses opérations, le maintien de la paix fonctionne toujours, *grosso modo*, avec les mêmes institutions et infrastructures.

Il reste toutefois des questions plus fondamentales encore à résoudre. Ce qui menace le plus la paix à l'heure actuelle, c'est le débordement des nationalismes ou la désintégration nationale. Mais la situation politique confuse à laquelle fait face l'Occident donne lieu, pour reprendre les mots d'un analyste des relations internationales, à une «confusion des valeurs».

À l'heure actuelle, on s'entend à peu près sur les droits des États les uns envers les autres, c'est-à-dire la non-agression, et sur les droits des individus face à l'État, c'est-à-dire les libertés politiques fondamentales. Mais il y a de plus en

plus de confusion au sujet des droits des groupes face à l'État et les uns envers les autres.¹

Il se peut aussi, selon un autre analyste, qu'on s'inspire de la leçon de l'holocauste, à savoir «que la souveraineté dans un monde interdépendant ne permet plus à un régime de détruire ses propres citoyens avec impunité ou indifférence et qu'une planète vraiment pacifique doit mettre hors la loi l'agression à l'intérieur des pays et entre eux».²

Il faut absolument que la communauté internationale se concerte pour mettre en place un système d'action collective capable de remédier à ces horreurs. Il faut reconnaître cependant la «complexité de ces interventions, la culpabilité des étrangers dans les tragédies comme celle de la Somalie et les dangers du néo-impérialisme».³ Le Canada a un rôle à jouer dans ces débats, un rôle important.

Examinons le premier de ces facteurs, la complexité des interventions. Même lorsque l'opération est strictement humanitaire, c'est-à-dire dénuée de tout avantage stratégique direct, comme en Somalie, les difficultés pourraient s'avérer trop grandes pour que la communauté internationale puisse les surmonter. M. John Watson, directeur exécutif de Care Canada, a déclaré justement lors d'une récente réunion :

La Somalie n'est pas une anomalie. Des régions entières du monde risquent de retomber dans le tribalisme et le chaos. Dans ces situations, l'aide humanitaire est le maximum qu'on puisse faire. L'ennui, c'est que, loin de rétablir la paix, l'aide peut relancer le conflit.

Mais dès qu'il y a intervention, le monde est aux prises avec deux problèmes sérieux : a) comment intervenir sans être entraîné dans les conflits locaux, et b) comment *ne pas* tenir compte des conflits politiques sous-jacents, qui sont la cause de tant de misère?

Il faut faire une distinction entre les efforts humanitaires qui ne sont guère que des palliatifs, conçus principalement pour donner bonne conscience aux Occidentaux, et les opérations efficaces. Les Canadiens doivent peut-être se prémunir contre l'argument voulant que non seulement on doit, mais on peut faire quelque chose dans tous les conflits qui éclatent sur la planète. Cela équivaldrait à calquer sa politique sur la télévision. M. William Millward, spécialiste des questions arabes, a rappelé au Sous-comité :

¹ Lawrence Freedman, «Order and Disorder in the New World», *Foreign Affairs, America and the World*, 1991-1992, p. 30.

² Roger Morris, «A New Foreign Policy for a New Era», *The New York Times*, 9 décembre 1992.

³ *Ibid.*

[I]l faut se garder d'exagérer le sentiment que nous avons d'une mission à accomplir, de penser que cette mission consiste à transférer nos politiques, nos normes, nos institutions et nos valeurs à des cultures radicalement différentes de la nôtre. (9:22)

Par ailleurs, dans certains cas, l'intervention peut être non seulement futile mais néfaste, parce qu'elle met la vie de militaires et de civils canadiens en danger tout en empirant la situation. C'est regrettable, mais nous serons peut-être obligés d'accepter le fait qu'il y a des tragédies chaque jour dans le monde et que souvent nous n'y pouvons pas grand-chose.

Ce que le Canada doit faire, c'est de contribuer à améliorer la capacité de l'ONU de prévenir des horreurs comme en Somalie, avant qu'elles ne viennent entacher la conscience de la communauté internationale. Il est évident que l'ONU a besoin d'aide, quand on entend à la télévision de Radio-Canada parler de la négligence et de l'«échec historique» de l'ONU en Somalie. Il est décourageant d'apprendre, par la voix de l'ancien ambassadeur du Canada à l'ONU, M. Stephen Lewis, que, bien que le Secrétaire général ait trouvé en M. Jan Eliasson une personne «hors pair» pour diriger le nouveau Département de l'aide humanitaire, on ne lui a pas encore accordé les effectifs supplémentaires dont il a besoin, de sorte que ce département est un «désastre». ⁴ Par ailleurs, l'ONU a fait la sourde oreille à tous ceux qui l'avertissaient de l'imminence du désastre, dont le représentant spécial du Secrétaire général pour la Somalie, M. Mohamed Sahnoun. Lorsque celui-ci a osé critiquer publiquement l'ONU, le Secrétaire général l'a sommairement congédié.

Voilà des incidents qui minent la crédibilité de l'ONU à ce tournant de son histoire. Il n'y a pas d'autre organisation semblable. On ne peut pas la réinventer. Mais, comme il compte depuis longtemps parmi les soutiens les plus fermes de l'ONU, le Canada doit insister pour qu'on procède à une enquête sur le rôle de l'ONU dans la crise somalienne. Il faut découvrir ce qu'on peut faire pour améliorer les mécanismes d'alerte rapide de l'institution internationale, afin que ne se reproduisent plus des oublis impardonnables comme ceux que Radio-Canada a dénoncés.

Il est impérieux aussi de faire beaucoup plus pour améliorer les institutions et les infrastructures de maintien de la paix, ainsi que celles de la paix et de la sécurité en général. Précisément parce que, pour l'avenir prévisible, une bonne partie du monde échappera à tout contrôle, il faut absolument des institutions multilatérales efficaces. Dans les moments critiques, elles peuvent contribuer à empêcher un effondrement total de la sécurité et de la stabilité dans des régions entières du monde.

⁴ «UN Bungling and Delays Blamed for Suffering in Somalia», Prime Time News, réseau anglais de Radio-Canada, 15 décembre 1992.

Sur ce plan, les intérêts du monde et ceux du Canada coïncident. En effet, le Canada a tout intérêt à encourager la mise en place d'un système multilatéral fort qui passe, en particulier, par la revitalisation de l'ONU. Le nouvel optimisme au sujet des institutions de l'ONU tient en grande partie à la fin de la guerre froide et au fait que les idéologies ne sont plus un facteur déterminant en politique internationale. Dans une époque moins idéologique, le pragmatisme traditionnel du Canada offre une version politique de l'avantage comparatif.

Le Canada doit tout d'abord continuer de préconiser le renforcement des capacités de l'ONU en matière de diplomatie préventive, de rétablissement de la paix et de maintien de la paix. Pour cela, l'ONU doit absolument disposer de plus de ressources, ce qui veut dire qu'il faut améliorer les modalités de son financement et que les grandes puissances comme les États-Unis doivent mieux comprendre la responsabilité financière qui leur incombe de maintenir la paix avec autant d'ardeur qu'ils ont fait la guerre froide. Le Canada doit préconiser la mise en place à l'ONU d'un système de contrôle et de commandement et d'une présence militaire qui inspire le respect. Il doit plaider pour le remplacement des arrangements improvisés et souvent insuffisants, en matière de logistique et d'approvisionnement, par un système de soutien vraiment efficace. Il doit encourager les efforts pour assurer la coordination des grandes opérations complexes. Il doit insister sur la normalisation des opérations militaires de l'ONU à l'échelle mondiale.

Le Canada doit faire tout en son pouvoir pour renforcer les organismes régionaux, de manière qu'ils puissent réagir mieux et plus vite aux urgences. La CSCE est un exemple, quoique fort imparfait encore. Dans un récent discours à la CSCE, la secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Barbara McDougall, a indiqué que le Canada se préoccupait vivement du sort des habitants de l'ancienne Yougoslavie, et elle a reproché fermement leur inaction aux États de la CSCE :

Le document d'Helsinki de 1992 pèse environ un demi-kilo, mais aucune mention n'y est faite de la tourmente qui secoue la Bosnie-Herzégovine. Pendant les semaines de négociations et de chamailleries sur l'énoncé politique, des milliers de personnes étaient tuées en Bosnie-Herzégovine.⁵

Deuxièmement, le Canada doit mieux définir ses propres intérêts. Il ne lui sera pas possible de participer à toutes les opérations de maintien de la paix. Le gouvernement devra choisir et justifier ses choix à un public canadien informé et préoccupé. Il se trouvera toujours un groupe ou l'autre pour demander la participation du Canada — telle est la dynamique d'une société démocratique et multiculturelle. Mais ce n'est qu'en établissant clairement un ensemble

⁵ Allocution prononcée par l'honorable Barbara McDougall, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à l'occasion du sommet de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe à Helsinki, en Finlande, 9 juillet 1992, p. 1.

de critères — des critères qui tiennent compte des complexités de la nouvelle ère — que le gouvernement pourra défendre ses orientations.

Il faudrait d'abord se demander si le conflit a des incidences directes sur la sécurité du Canada. Ce serait probablement le cas d'une menace sérieuse au Moyen-Orient, par exemple. Il faudrait aussi voir si les hostilités ont des répercussions sur un important partenaire commercial ou, sinon, sur n'importe quel partenaire commercial du Canada, qui, tout bien considéré, pourrait réagir favorablement à la participation du Canada. Le souci humanitaire devrait constituer un autre critère. Mais ce qui complique les choses ici, la maladie et la famine qui frappent la population d'un pays peuvent découler d'un effondrement d'ordre socio-politique ou de différends à caractère politique. Avant d'intervenir dans de telles situations, le gouvernement doit donc savoir s'il veut traiter à court terme les symptômes ou s'attaquer aux causes socio-économiques et politiques du mal.

Quels que soient les arguments particuliers invoqués pour justifier une opération de maintien de la paix, il faut toujours se poser une question: quelles sont les probabilités d'atteindre les buts visés dans un laps de temps raisonnable? Même en admettant que toute action importante comporte des incertitudes, le Sous-comité est d'avis que le Canada devrait s'abstenir de prendre part à des entreprises dont les objectifs ne sont pas clairement définis ou qui sont pratiquement vouées à l'échec.

Troisièmement, les Forces canadiennes doivent modifier leur approche. En matière de maintien de la paix, le Canada a un bilan exemplaire. En fait, il s'agit de la seule activité militaire que les Canadiens appuient sans réserve. Cela distingue le Canada aux yeux du reste du monde. Mais il n'est pas sûr que ce qui a fait ses preuves par le passé nous soit utile à l'avenir. Les Forces canadiennes ne veulent pas se trouver dans l'obligation de livrer la dernière guerre ou de planifier la dernière expédition de maintien de la paix. Depuis la fondation de l'OTAN, après la Seconde Guerre mondiale, la raison d'être des forces terrestres du Canada a été notre engagement en Europe. C'est cet engagement qui a justifié le maintien d'une force à usage général. Dans une nouvelle ère, le Canada doit être disposé à employer régulièrement ses effectifs militaires dans les activités de maintien de la paix, pourvu que les critères de participation soient clairs et appliqués rigoureusement. Il doit jauger l'idée d'une force d'intervention rapide, qui puisse jeter sans délai les bases d'une opération réussie et se retirer par la suite. Il doit enfin réexaminer les méthodes d'entraînement de ses forces armées.

Le Canada doit choisir la voie du réalisme. Les Canadiens sont fiers d'avoir participé à la création de l'ONU et d'avoir contribué activement à l'amélioration de son fonctionnement. Aujourd'hui, alors que l'occasion se présente de repenser les notions et les techniques de base de l'ONU, notre présence et notre participation sont attendues. Les réponses que nous apporterons pourraient influencer profondément sur l'organisation des Forces canadiennes, sur l'application future du maintien de la paix et sur l'évolution des Nations Unies.

ANNEXE A

LES OPÉRATIONS DE «MAINTIEN DE LA PAIX» DE 1947 À AUJOURD'HUI

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
APRONUC (Autorité provisoire des NU au Cambodge)	1991	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller le cessez-le-feu et établir un programme de sensibilisation aux mines au Cambodge; surveiller le désarmement et le cantonnement des factions.	Cambodge	21 000	213 : Officiers d'état-major, Génie, Compagnie de transport, Observateurs de la marine
BSGAP (Bureau du Secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan)	1990-	Secrétaire général de l'ONU Unité consultative militaire auprès du représentant spécial du Secrétaire général	Afghanistan, Pakistan	10	1 : Conseiller militaire
CICS (Commission internationale de contrôle et de surveillance)	1973	Traité de paix de Paris, 1972 Surveiller le cessez-le-feu et le retour des prisonniers.	Vietnam du Sud	1 200	248 : Observateurs
CISC (Commission internationale de supervision et de contrôle)	1954-74	Accord de Genève, 1954 Superviser le retrait des forces françaises; surveiller l'infiltration à la frontière.	Cambodge, Laos, Vietnam	400	133 : Observateurs

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
EON (Équipe d'observation au Nigéria)	1968-70	Surveiller le cessez-le-feu.	Nigéria	12	2 : Observateurs
FINUL (Force intérimaire des NU au Liban)	1978-	Conseil de sécurité de l'ONU Confirmer le retrait des forces israéliennes; aider au retour à la normale.	Sud-Liban	7 000	117 : Transmissions, Unités de contrôle des mouvements
FMO (Force multinationale et observateurs)	1986-	Accords du camp David, 1979 Empêcher la violation du traité de paix et en vérifier le respect des dispositions.	Égypte (Sinaï)	2 700	140 : Unité aérienne, État-major
FNUOD (Force des NU chargée d'observer le dégellement)	1974-	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu et le redéploiement des forces égyptiennes et israéliennes; contrôler la zone tampon.	Syrie (plateau du Golan)	1 450	230 : Transmissions, Logistique
FORPRONU I et II (Forces de protection de l'ONU)	1992-	Conseil de sécurité de l'ONU Patrouilles d'observation, déminage en Croatie et aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine	Ex-Yougoslavie	20 000	2 300 : Infanterie, Génie, Police militaire, Officiers d'état-major, CEM de la Force

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
FUNU I (Force d'urgence des NU)	1956-67	Conseil de sécurité de l'ONU Assurer et superviser la cessation des hostilités et le retrait des forces britanniques, françaises et israéliennes.	Égypte (Sinaï)	6 073 (1967)	1 007 : Escadron de reconnaissance, Transmissions, Génie, Logistique, Unité aérienne
FUNU II (Force d'urgence des NU II)	1973-79	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu et le redéploiement des forces égyptiennes et israéliennes; contrôler la zone tampon.	Égypte (Suez, Sinaï)	6 973 (1974)	1 145 : Transmissions, Logistique, Police militaire, Unité aérienne
GANUPT (Groupe d'assistance des NU pour la période de transition)	1989-90	Conseil de sécurité de l'ONU Aider la Namibie à passer à l'indépendance.	Namibie	4 493 (1989)	301 : Logistique, Unité aérienne
GOMNUII (Groupe d'observateurs militaires des NU pour l'Iran et l'Iraq)	1988-91	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu et le retrait des forces.	Iran, Iraq	845	525 : Transmissions, Observateurs
GONUL (Groupe d'observation des NU au Liban)	1958	Conseil de sécurité de l'ONU Prévenir les infiltrations à la frontière libanaise.	Liban	591 (1958)	77 : Observateurs

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
MINURSO (Mission des NU pour l'organisation d'un référéndum au Sahara occidental)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller le cessez-le-feu; superviser la préparation et la tenue du référendum.	Sahara occidental	375	33 : Observateurs
MONUITK (Mission d'observation des NU pour l'Iraq et le Koweït)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller la zone démilitarisée; empêcher la violation de la frontière; rendre compte des gestes hostiles.	Iraq, Koweït	1 440	301 : Observateurs, Génie
MONUIP (Mission d'observation des NU pour l'Inde et le Pakistan)	1965-66	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu.	Inde, Pakistan	200 (1965)	112 : Observateurs
MSCEY (Mission de surveillance de la CE en Yougoslavie)	1991-	CE/CSCE Surveiller le retrait de l'armée yougoslave de la Croatie et rendre compte de l'application du cessez-le- feu.	Ex-Yougoslavie	300	12 : Surveillants
ONUC (NU au Congo)	1960-64	Conseil de sécurité de l'ONU Assurer le maintien de l'ordre public pendant la transition à la période postcoloniale.	Congo (Zaire)	19 828 (1961)	421 : Transmissions, Unité aérienne

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
ONUCA (Groupe d'observateurs des NU en Amérique centrale)	1989-92	Conseil de sécurité des Nations Unies Vérifier le respect de l'Accord d'Esquipulas. Opération devenue l'ONUSAL en 1992.	Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua	1 098 (1990)	175 : Observateurs, Unité aérienne
ONUSAL (Mission d'observation des NU en El Salvador)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Enquêter sur les violations des droits de la personne, concevoir un mécanisme menant à la réforme militaire et aux élections.	El Salvador	87	11 : Officiers d'état-major et de liaison
ONUST (Organisation des NU chargée de la surveillance de la trêve)	1948-	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le respect des Accords d'armistice général de 1949 et les cessez-le-feu à Suez et sur le plateau du Golan; aider la FINUL et la FNUOD.	Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie	572 (1948)	22 : Observateurs
ONUVEH (Groupe d'observateurs des NU pour la vérification des élections en Haïti)	1990-1991	Assemblée générale de l'ONU Surveiller les élections de décembre 1990.	Haïti	65	11 : Observateurs

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
REPDOM (Représentants du Secrétaire général en République dominicaine)	1965-66	Conseil de sécurité de l'ONU. Surveiller le cessez-le-feu et le retrait des forces de l'OEA.	République dominicaine	3	1 : Observateur
UNAVEM II (Mission de vérification des NU en Angola)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller le cessez-le-feu.	Angola	350	15 : Observateurs
UNFICYP (Force des NU chargée du maintien de la paix à Chypre)	1964-	Conseil de sécurité de l'ONU Assurer le maintien de l'ordre public et le retour aux conditions normales.	Chypre	6 411 (1964)	1 126 : Escadron de reconnaissance, Bataillon d'infanterie, Transmissions, Police militaire
UNGOMAP (Mission de bons offices des NU en Afghanistan et au Pakistan)	1988-90	Accords de Genève, 1988 Confirmer le retrait des forces soviétiques de l'Afghanistan et la non-interférence des parties.	Afghanistan, Pakistan	50	5 : Observateurs
UNMOGIP (Groupe d'observateurs militaires des NU dans l'Inde et le Pakistan)	1949-79	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu entre l'Inde et le Pakistan au Jammu-et-Cachemire.	Cachemire	102 (1965)	27 : Observateurs, Unité aérienne (transport aérien du QG)
UNOSOM (Opérations des NU en Somalie)	1992-	Conseil de sécurité de l'OTAN Distribution de secours humanitaires	Somalie	40 000	1 300 : Officiers d'état-major, Bataillon d'infanterie, CEM de la Force, Éléments d'appui aérien

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
UNCOK (Commission temporaire des NU pour la Corée)	1947-48	Assemblée générale de l'ONU Observer et superviser les élections en Corée du Sud.	Corée	30	2 : Observateurs
UNTEA (Autorité exécutive provisoire des NU)	1962-63	Conseil de sécurité de l'ONU Maintenir la paix et la sécurité.	Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental)	1 576	13 : Unité aérienne
UNYOM (Mission d'observation des NU au Yémen)	1963-64	Conseil de sécurité de l'ONU Faire rapport sur la cessation de l'appui de l'Arabie saoudite et le retrait des forces égyptiennes.	Yémen	189	50 : Unité aérienne, Observateurs

ANNEXE B

LISTE DES TÉMOINS

Nom du témoin	Fascicule	Date
Colonel Nils O. ALSTERMARK Conseiller militaire Mission permanente de Suède auprès de l'Organisation des Nations Unies New York	<i>À huis clos</i>	92-10-29
William BARTON Ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies Ottawa	5	92-06-02
Brigadier-général (retraité) Clayton BEATTIE Président <i>Stratman Consulting Inc.</i> Ottawa	9	92-11-25
Son Excellence Aleksandr M. BELONOGOV Ambassadeur de la Russie au Canada Ottawa	5	92-06-02
Professeur David COX Département de science politique Université Queen's Kingston	6	92-06-09
Jan ELIASSON Secrétaire général adjoint Département des affaires humaines Organisation des Nations Unies New York	<i>À huis clos</i>	92-10-29
Dr. Mohamed Norman GALAL Représentant permanent adjoint de la République Arabe d'Égypte auprès de l'Organisation des Nations Unies New York	<i>À huis clos</i>	92-10-29

Nom du témoin	Fascicule	Date
Marrack I. GOULDING Secrétaire général adjoint Département du maintien de la paix Organisation des Nations Unies New York	<i>À huis clos</i>	92-10-29
Allan KAGEDAN <i>Institute for Soviet and East European Studies</i> Université Carleton Ottawa	9	92-11-25
Professeur Edith KLEIN Département de science politique Université York Toronto	6	92-06-09
Professeur Harold P. KLEPAK Collège militaire royal de Saint-Jean Richelain	3	92-05-12
Peter LANGILLE <i>Common Security Consultants</i> Hull	9	92-11-25
F.T. LIU Membre principal Académie internationale de la paix New York	<i>À huis clos</i>	92-10-30
William MILLWARD Spécialiste du Moyen-Orient Ottawa	9	92-11-25
Du <i>ministère de la Défense nationale</i> Ottawa		
L'honorable Marcel MASSE, c.p. Ministre de la Défense nationale	9	92-11-25
Général A.J.G.D. de CHASTELAIN Chef d'état-major de la Défense	<i>À huis clos</i> 9	92-05-19 92-11-25

Nom du témoin	Fascicule	Date
Kenneth J. CALDER Sous-ministre adjoint Politiques et communications	9	92-11-25
Major-général J.A. MacINNIS Chef de la planification opérationnelle et du développement de la Force	3	92-05-12
Major-général Lewis MacKENZIE Commandant, Secteur militaire du centre	8	92-11-24
Major-général Clive MILNER Ancien commandant-en-chef des Forces des Nations Unies à Chypre	10	92-12-02
Colonel Donald ETHELL Ancien chef de la participation du Canada à la Mission d'observateurs de la Commission de coopération européenne en Yougoslavie	7	92-06-16
Colonel M.J.R. HOUGHTON Directeur Opérations de maintien de la paix	3	92-05-12
Mme Lynda KYLE Directrice Politique internationale	<i>À huis clos</i>	92-05-19
Lieutenant-colonel Ray LEVASSEUR Directeur Opérations de maintien de la paix	<i>À huis clos</i>	92-05-19
<i>Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur Ottawa</i>		
Jeremy KINSMAN Sous-ministre adjoint Affaires politiques et sécurité internationale	4	92-05-19

Nom du témoin	Fascicule	Date
Lieutenant-colonel A.W. ANDERSON Chef, Section de maintien de la paix et de formation militaire, Direction des relations de défense, Direction générale de la sécurité internationale, du contrôle des armements et des affaires de la CSCE	4	92-05-19
<i>De la Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies New York</i>		
Ambassadeur Louise FRÉCHETTE Représentant permanent	À huis clos	92-10-28
Ambassadeur David MALONE Représentant permanent adjoint	À huis clos À huis clos	92-10-29 92-10-30
Colonel Douglas A. FRASER Conseiller militaire	À huis clos À huis clos	92-10-28 92-10-29
Major Stewart JEFFREY Conseiller militaire adjoint	À huis clos À huis clos À huis clos	92-10-28 92-10-29 92-10-30
Alex MORRISON Directeur général Institut canadien d'études stratégiques Toronto	7	92-06-16
Alejandro H. NIETO Conseiller politique Mission permanente de l'Argentine auprès de l'Organisation des Nations Unies New York	À huis clos	92-10-29
Geoffrey PEARSON Ancien directeur général Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales Ottawa	5	92-06-02

Nom du témoin	Fascicule	Date
Vladimir PETROVSKY Secrétaire général adjoint Département des affaires politiques Organisation des Nations Unies New York	<i>À huis clos</i>	92-10-29
Grzegorz POLOWCZYK Mission permanente de la République de Pologne Organisation des Nations Unies New York	<i>À huis clos</i>	92-10-29
James SUTTERLIN Université Yale New Haven, Connecticut	<i>À huis clos</i>	92-10-30
Sir Brian URQUHART Ancien secrétaire général adjoint pour le maintien de la paix et maintenant membre principal à la Fondation Ford New York	<i>À huis clos</i>	92-10-28
Professor Harald VON RIEKHOFF Département de science politique Université Carleton Ottawa	6	92-06-09

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes

Postage Paid

Post payé

Lettermail

K1A 0S9

OTTAWA

Poste-lettre

undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
renvoyer cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Institute for International Economics:

Jeffrey J. Schott, Research Fellow.

De l'Institut for International Economics:

Jeffrey J. Schott, chercheur associé.

NOV 15 1993

